Précis de droit international public ou droit des gens / par R. Piédelièvre,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Piédelièvre, Robert. Précis de droit international public ou droit des gens / par R. Piédelièvre,.... 1894-1895.

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

Chaque exemplaire doit porter la griffe de l'auteur et celle de l'éditeur.



PRÉCIS

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

OU

DROIT DES GENS

PAR

R. PIÉDELIÈVRE

Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Rennes

I

DES ÉTATS ET DE LEURS RELATIONS EN TEMPS DE PAIX

PARIS

LIBRAIRIE COTILLON

F. PICHON, SUCCESSEUR, ÉDITEUR

Libraire du Conseil d'État et de la Société de législation comparée.

24, rue Soufflot, 24

1894

AVANT-PROPOS

La science du droit, appliquée aux relations internationales, est une science jeune encore. Elle a besoin du temps pour se compléter. L'œuvre patiente des jurisconsultes, les travaux et les réunions des sociétés savantes, les progrès de l'industrie et du commerce extérieur des États, la facilité sans cesse croissante des communications, la diffusion des idées d'ordre et de justice qui en résulte, lui permettront d'affirmer avec plus de force ses principes, en développant chez les peuples la conscience juridique que suppose leur application, en les rendant plus accessibles à la voix de la raison et aux lumières de la civilisation, en leur montrant tout l'intérêt qu'ils ont à soumettre leurs rapports mutuels aux préceptes du droit.

Quoiqu'en voie de formation, le droit international ne laisse pas que d'avoir déjà donné des preuves nombreuses de son existence positive. Loin d'être, comme on l'a dit, un fragment du droit naturel étendu aux relations entre les peuples, une simple « morale internationale », son rôle est d'autant plus marquant et son utilité plus évidente, que les complications de la politique moderne et les difficultés qui naissent à tout instant de l'enchevêtrement des intérêts et du choc des ambitions obligent les États à y avoir plus souvent recours. Qu'on jette un coup d'œil sur les travaux des associations pacifiques, sur les ouvrages des publicistes, sur les innombrables con-

ventions qui, dans la seconde moitié de ce siècle, ont réuni l'adhésion des États civilisés, et l'on se convaincra de la place importante qu'il occupe dans les rapports des peuples modernes.

Mais, il ne serait pas suffisant de constater les progrès accomplis par la pratique internationale. Il importe d'en rapprocher les données de la science, c'est-à-dire du droit naturel. La critique des règles admises, l'étude des modifications et des améliorations qu'exigent incessamment les progrès de la civilisation, la recherche de ce qui devrait être à la place de ce qui est, exercent une influence considérable sur le développement du droit positif. Grâce à la puissance de la raison, les *desiderata* de la science parviennent à forcer l'entrée de la pratique. L'expérience et la doctrine peuvent seules, en s'unissant, donner au droit des gens l'autorité qui lui est nécessaire pour s'imposer à l'observation des États.

C'est dans cet esprit que ce livre a été écrit. Nous nous sommes proposé d'exposer le plus simplement possible, en dehors de toute préoccupation qui ne fût pas exclusivement scientifique, les principes sur lesquels repose le droit des gens, en faisant la part et du droit naturel, tel qu'il est enseigné par la philosophie, et du droit positif, tel qu'il résulte de l'usage ou des traités. Nous ne prétendons ni avoir épuisé l'examen des questions que comporterait une étude complète, ni, à plus forte raison, avoir cité toutes les lois, toutes les conventions, tous les événements historiques, toutes les négociations diplomatiques que l'on pourrait signaler à son occasion. Notre but, des plus modestes, a été de donner sur chaque point important un exposé clair et méthodique de la doctrine, en l'éclairant d'exemples choisis dans la pratique. Notre désir est d'avoir dégagé cette étude de l'incertitude et

du vague dont elle est particulièrement susceptible, et d'avoir contribué, dans la mesure de nos forces, à simplifier et à préciser des idées, dont l'application intéresse si profondément la paix du monde et la prospérité des nations.

Normanville, 1er octobre 1893.

PRÉLIMINAIRES

1. — L'idée première et élémentaire de tout droit découle de la nature même de l'homme et de ses rapports soit avec ses semblables soit avec les choses de la création.

Libre et intelligent, l'homme peut comprendre et choisir ce qui est utile et même nécessaire au développement de ses facultés intellectuelles et physiques, et ce n'est que dans la société qu'il a pu trouver les moyens de satisfaire aux exigences de sa vie morale et de son existence matérielle. Mais sitôt qu'il a été placé dans la société, l'homme, s'il eut des droits à invoquer, a pu facilement constater qu'il avait aussi des droits à respecter; il a eu conscience de l'obligation qui s'imposait à lui d'assigner à l'exercice de sa liberté naturelle les restrictions nécessaires pour la rendre compatible avec celle d'autrui et assurer ainsi le maintien des relations communes. De là, l'idée de droits et de devoirs.

Ces droits et ces devoirs, la loi naturelle et la loi positive en reconnaissent et en assurent au profit de chacun l'exercice et l'accomplissement: la loi naturelle, en gravant dans notre conscience ces règles de justice suprême qui indiquent à l'homme la conduite à tenir et au législateur le but à atteindre; la loi positive, en sanctionnant par des contraintes matérielles de différentes sortes les préceptes qui constituent le droit public ou privé des nations, droit d'autant plus parfait qu'il se rapproche davantage de ce type idéal d'ordre et de justice que chaque homme porte en lui.

Or, le droit international, bien que postérieur, est né et s'est développé sous l'empire de faits analogues. Des collectivités se sont constituées, des groupements se sont formés, possédant en principe la liberté absolue de s'administrer et d'agir. Mais la même nécessité qui oblige les membres d'une même nation à des relations incessantes, a également rapproché ces groupes distincts: la variété des productions et des ressources, les conditions différentes du sol et du climat, les affinités de civilisation et de mœurs, la similitude ou l'opposition des intérêts, tout contribue à créer entre eux et entre leurs sujets respectifs des

rapports et des obligations réciproques (1). Pour assurer la continuité et la régularité de ces relations, l'État, comme l'individu, s'est vu dans la nécessité de resteindre sa liberté naturelle, de limiter son indépendance jalouse et exclusive. Dans quelle mesure doit-il le faire? Quels sont les règles et les préceptes qui doivent gouverner sa conduite, pour lui permettre d'atteindre son but? C'est le droit international qui a mission de le déterminer.

Qu'est-ce donc que le droit international? Quel en est le fondement ? le domaine précis? le mode de formation ? telles sont les questions préliminaires qu'il s'agit de résoudre, avant d'entrer dans le détail des matières. Nous ferons suivre leurs solutions d'un tableau succinct des transformations successives qu'à travers les siècles elles ont subies, dans l'histoire des faits et la doctrine des auteurs.

§ 1er. — Définition du droit international.

2. — Pendant longtemps, nous le verrons, les États ont vécu isolés les uns des autres; pendant longtemps, la guerre et la conquête ont été les seuls modes de communication internationale, les moyens nécessaires par lesquels l'action civilisatrice des vainqueurs ou des vaincus a pu se frayer un chemin hors des limites du territoire national. Bien heureusement, cet état de choses primitif a fait place à une organisation du monde moins grossière et mieux appropriée à la poursuite du bien-être matériel et moral des peuples. Tout le monde reconnaît aujourd'hui que vivre et exister dans la grande communauté des nations est la condition normale de l'humanité, comme vivre en société est celle des individus. Les pays les plus éloignés, les plus dissemblables par les mœurs, les caractères et les traditions, entretiennent des relations suivies. Ces relations s'établissent soit entre les nations elles-mêmes, considérées comme êtres collectifs capables de droits et de devoirs, soit entre les nations et les sujets étrangers, soit entre les individus de nationa-

(1) C'est ce qu'indiquait, très heureusement, le ministre d'Henri IV, Sully, dans un mémoire adressé au roi : « Votre majesté doit mettre en considération qu'autant qu'il y a divers climats, régions et contrées, autant semble-t-il que Dieu les ait voulu faire abonder en certaines propriétés, commodités, denrées, matières, arts et métiers spéciaux et particuliers, qui ne sont point communes, ou, pour le moins, de telle beauté aux autres lieux, afin que par le trafic et commerce de ces choses, dont les uns ont abondance et les autres disette, la fréquentation, conversation et société humaine soient entretenues entre les nations, tant éloignées peuvent-elles être les unes des autres ». (L. RENAULT, *Introduction à l'étude du droit international*, p. 3.)

lités diverses. Or, quelles qu'elles soient, c'est le droit international qui a pour mission d'en établir le règlement.

Les *définitions* que les auteurs ont donné de cette branche de la science juridique sont très diverses et en général assez incomplètes, ce qui s'explique par la diversité même des points de vue auxquels ils se sont placés pour les formuler. Les uns ont présenté le droit international comme un idéal que les collectivités humaines doivent se proposer, sans faire aucunement la part de la pratique des faits; d'autres n'y ont vu qu'une collection de règles et de principes déjà reconnus et définitivement admis; quelques-uns en ont parlé comme d'une loi universelle, supérieure à toutes les législations positives, dénuée de sanction, mais s'imposant quand même à l'observation des États dans la réglementation de leurs rapports réciproques. La vérité ne nous semble ni dans l'une ni dans l'autre de ces conceptions extrêmes. Il faut faire la part et de l'usage constant des nations, et du droit positif tel qu'il résulte des lois et des traités, et du droit naturel enseigné par la philosophie et la raison. L'étude du droit international a pour base les lois, les conventions, les faits historiques; mais, elle ne doit pas se borner à en donner une sèche énumération; son but est plus élevé : ces lois, ces conventions et ces faits, elle doit les apprécier, les critiquer, les analyser au double point de vue du juste et de l'utile. L'histoire lui sera d'une aide précieuse, car c'est l'histoire qui nous fait assister aux progrès incessants de la civilisation et au développement régulier des relations internationales. Mais elle devra surtout faire appel aux lumières de la philosophie et de la raison naturelle pour en éclairer sa critique: car, ici plus qu'ailleurs, la notion du juste est sujette à s'obscurcir, et l'impartialité de l'observateur ou du jurisconsulte menacée par les illusions du patriotisme ou les déductions de l'intérêt (1).

Tenant compte de ces divers éléments, nous proposerons la définition suivante : *le droit international est l'ensemble des règles auxquelles les États soumettent leurs relations réciproques, appréciées au point de vue du droit naturel* (1).

3. — Avec une définition précise, la recherche d'une dénomination convenable n'offre plus qu'un intérêt secondaire. Qu'on appelle cette partie de la science de droit qui traite des rapports entre les États, *droit international* ou *droit des gens*, il importe peu, si d'ailleurs on est fixé sur le sens de ces dénominations. Néanmoins, quelques observations doivent être faites à cet égard.

(1) Sir ROBERT PHILLIMORE, *Commentaries upon international Law*, I, n° 7.

(2) Une foule d'autres définitions en ont été proposées. Il est inutile de les rapporter ici. On les trouvera énumérées dans PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain*, I, p. 2 et s.

L'expression « droit des gens » a le tort de rappeler le « *jus gentium* » des Romains, avec lequel cependant elle ne doit pas être confondue. La notion de *jus gentium* n'est pas toujours très nette dans les écrits des jurisconsultes ; quelquefois, ils désignaient ainsi le droit communément observé chez tous les peuples ; plus souvent, et dans un sens plus précis, ils comprenaient, sous cette expression, l'ensemble des règles de droit privé dont les étrangers pouvaient, aussi bien que les citoyens eux-mêmes, réclamer l'application : c'est ainsi que certains contrats, répondant à des besoins communs, comme la vente, appartenaient au *jus gentium*, tandis que la puissance paternelle, telle qu'elle était organisée par la loi romaine, était *juris civilis*, parce que seuls les citoyens avaient le droit d'en obtenir le bénéfice (1). Pour nous, au contraire, le droit international pose des principes supérieurs aux lois particulières des divers États, et sa mission est de les concilier dans l'intérêt de la justice et de la paix.

Pour éviter toute confusion, un auteur anglais du dix-septième siècle, Zouch, avait proposé de dire « *jus inter gentes* », dont la traduction littérale a fourni à d'Aguesseau l'expression « droit entre les gens » (2), et à Bentham l'appellation plus favorablement accueillie de « Droit international ». Cette dernière est celle que les jurisconsultes emploient aujourd'hui de préférence, et qui nous semble, en effet, la plus précise (3).

4. — Le droit international, avons-nous dit, est l'ensemble des règles qui servent aux États à régler leurs relations réciproques, appréciées au point de vue du droit naturel. Ce n'est donc pas seulement une conception plus ou moins exacte de l'esprit et de la raison ; c'est *un droit positif*, puisqu'il comporte en fait un ensemble de règles reconnues obligatoires par les sujets mêmes qu'elles régissent, règles dont l'observation s'impose comme une chose juste et dont la violation est prohibée comme injuste. Cette affirmation ne va pas cependant sans soulever des contradictions : L'influence du *droit* sur les relations internationales a été, et est encore, très vivement contestée.

Au XVII^e^ et au XVIII^e^ siècle, un grand nombre d'auteurs se sont élevés contre le caractère positif du droit des gens, et quoique cette opinion soit de nos jours moins généralement soutenue, elle rencontre encore des partisans convaincus. On convient qu'entre les nations, il y a des usages plus ou moins généralement suivis, des conventions plus ou

(1) GAIUS, II, § 65 ; III, § 93. — Cf. Institutes de Justinien, § 1, *De jure naturali, gentium et civili*, I, 2.

(2) D'AGUESSEAU, *Œuvres*, IV, p. 267.

(3) Les Allemands disent *Wölkerrecht*, qui correspond exactement à *Droit des gens ;* les Anglais, *Law of nations*, ou *International Law.*

moins uniformes, surtout lorsqu'il s'agit d'États comme ceux d'Europe, qui entretiennent depuis longtemps des relations régulières ; mais on conteste que de simples rapports de fait, qui ne constituent, en somme, que des accidents de la vie des nations plus ou moins répétés, puissent donner naissance à des règles de droit et créer une loi. Ou bien encore, on soutient que le droit des gens n'existe qu'à l'état purement théorique, qu'il n'est qu'un fragment du droit naturel étendu aux rapports mutuels des nations envisagées comme personnes juridiques distinctes de celles de leurs membres, par suite, qu'on ne saurait voir dans ces rapports que des obligations morales, et qu'il n'y a dans le monde civilisé qu'une « moralité internationale positive », et rien de plus (1). Ces idées ne nous paraissent pas exactes, et nous croyons pouvoir le démontrer.

Deux objections principales, l'une basée sur l'expérience, l'autre d'ordre juridique, ont été soulevées contre l'existence d'un véritable droit entre les nations.

5. — PREMIÈRE OBJECTION. — L'histoire, dit-on, et particulièrement l'histoire des temps modernes, nous fait assister au triomphe de la force : la destinée des nations est livrée au hasard des armes. Il n'y a pas de meilleurs arguments pour résoudre une difficulté d'ordre international qu'une armée nombreuse et disciplinée et des finances prospères. On demande comment, en présence d'un pareil état de choses, il est possible de parler d'un *droit*, c'est-à-dire d'un ensemble de règles propre à concilier les intérêts opposés et à résoudre pacifiquement les conflits ?

Il est certain que la paix universelle n'est, surtout à l'heure présente, qu'un rêve, — et, pour quelques-uns, pas même un beau rêve (2), — que, pendant longtemps encore, les difficultés internationales trouveront leurs solutions sur les champs de bataille. Mais, si l'humanité doit en gémir, le *droit* n'en souffre pas directement, il y trouve même quelquefois son compte (3) : « Le sentiment qu'ont les peuples de leur droit se fait jour même sous cette forme grossière et passionnée

(1) V. notamment LORIMER, dont l'ouvrage intitulé *Institute of Law* a été résumé par E. NYS, dans ses *Principes de droit international ;* WHEATON, *Éléments de droit international*, I, p. 22 ; ACCOLAS, *Cours élémentaire de droit*, Introduction, I, p. 7 ; JOHN AUSTIN, cité par M. ROLIN-JACCQUEMYNS, dans la *Revue de dr. int.*, I, p. 225. — Cf. HOLTZENDORFF, p. 18, note 6 ; p. 22, note 2 ; p. 30, note 4 ; p. 36, et les auteurs qu'il indique.

(2) Lettre du maréchal de Moltke au professeur Bluntschli. (V. la *Revue de droit international*, 1881.)

(3) A. WEISS, *Traité élémentaire de droit international privé*, Introduction, p. 5.

de la guerre. C'est pour maintenir son bon droit qu'un peuple court aux armes, concentre toutes ses forces pour chercher à vaincre, expose la vie de ses citoyens. Il n'est jamais indifférent d'avoir le bon droit de son côté... Le bon droit évident amène des amis et attire la sympathie de l'opinion publique. L'injustice manifeste augmente l'inimitié. Le plus fort, devenu vainqueur, ne se sent, suivant l'expression de Rousseau, pas aussi fort sans le droit, et n'est content de sa victoire que s'il peut réussir à transformer la force en droit et l'obéissance en devoir. Et si les résultats de la victoire sont durables et par conséquent nécessaires, cela prouve qu'ils sont la conséquence du développement naturel du droit » (1).

Au reste, avec les progrès réalisés dans les armements actuels, les guerres, devenues plus meurtrières, deviennent par là même plus rares. Les congrès et les associations pacifiques par leurs réunions et leurs travaux, les publicistes par leurs écrits, ont créé un mouvement accentué en faveur du règlement pacifique des conflits internationaux ; et les innombrables conventions qui, dans ces dernières années, ont réuni l'adhésion de presque tous les États civilisés et reçu une exacte application, traités de commerce et de navigation, conventions postales, télégraphiques, monétaires, traités d'extradition, conventions relatives à la protection de la propriété littéraire ou industrielle, etc., témoignent du désir manifesté par les nations d'écarter les causes de conflits, en conciliant équitablement leurs intérêts réciproques et en combinant dans la mesure du possible le fonctionnement de leurs services publics.

6. — Deuxième objection. — Les adversaires du caractère positif du droit de gens soulèvent une seconde objection qu'ils puisent dans une comparaison avec le droit privé. Le droit privé comporte une autorité supérieure chargée d'en fixer les règles, le législateur ; une seconde autorité investie de la mission de les appliquer, lorsqu'elles sont violées ou contestées, le juge ; une troisième autorité enfin, chargée de la contrainte, l'agent de la force publique, qui fait exécuter les décisions du juge. Leur concours donne au droit son véritable caractère positif, en lui procurant une origine certaine, une application constante, une sanction efficace.

Or, le droit international présente un contraste saisissant. On n'y trouve ni Code, ni tribunal, ni force armée : il n'y a pas de puissance génératrice du droit, d'autorité commune et supérieure à la souveraineté particulière des États, qui puisse leur imposer ses volontés ; pas

(1) Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht* (trad. par Lardy), 1874, p. 7. — Cf. Brocher de la Flécière, *L'enfantement du droit par la guerre*, dans la *Revue de dr. int.*, 1878, p. 473 ; 1880, p. 60 et 206.

d'institution chargée d'appliquer les règles que l'on prétend obligatoires et de trancher les conflits auxquels leur application peut donner lieu ; pas de moyen de contrainte normale, si ce n'est la guerre, c'est-à-dire le recours à la force brutale, qui est la négation même du droit (1). Or, n'est-il pas étrange que l'existence et la formation d'un droit positif soient abandonnées au caprice et à l'arbitraire des sujets qu'il doit régir, que l'on admette des règles que personne n'a mission de faire appliquer et qu'on affirme la réalité de préceptes dont la violation n'est pas réprimée ?

La rigueur de ces objections n'est qu'apparente. Elles démontrent uniquement, ce que personne ne conteste, que le droit des gens ne jouit pas de certains avantages spéciaux à d'autres branches du droit, et notamment au droit privé : cette lacune n'a rien qui doive surprendre, si l'on songe que le droit international est encore à l'état d'enfance et que son développement est incomplet. Mais elles ne prouvent rien contre son existence positive (2).

7. — Il est vrai que le droit international ne reconnaît pas d'autorité supérieure commune, chargée d'en poser les principes. Mais en faire une objection contre sa réalité, c'est confondre à tort le droit et la loi.

Le droit, principe antérieur à toute société et à toute législation humaine, n'a besoin ni de législateur ni de juges pour exister; la loi n'est que l'expression matérielle et visible dont les hommes ont cru devoir le doter. *Ubi societas, ibi jus :* partout où des êtres, également libres et conscients, vivent à côté l'un de l'autre, soit d'une

(1) Certains auteurs modernes s'appuient particulièrement sur ce motif pour nier le caractère positif du droit de gens. « Le droit des gens international, dit M. E. Accolas, est une morale internationale, et non pas un droit ; le signe propre et caractéristique du droit, la sanction, lui fait défaut. Entre nations, lorsque l'une viole le droit de l'autre, comme il n'existe pas de pacte qui lie le genre humain et qui en mette la force collective à la disposition de la nation dont le droit est violé, cette nation ne peut recourir qu'à sa propre force. Cette coercition diffère en deux points de l'action que confère le droit : 1° l'action n'est accordée qu'à la suite d'un jugement qui déclare quelle est, entre les deux parties en conflit, celle qui a violé le droit de l'autre ; 2° l'action ne s'exerce que dans la mesure où l'exige la réparation du droit violé. Sans doute la nation dont le droit est violé emploie légitimement sa force pour s'opposer à cette violation, mais il n'y a là qu'un fait de résistance qui ne constitue pas une sanction du droit. Entre particuliers, c'est un principe fondamental qu'on ne se fait pas justice à soi-même ; entre nations, ce principe est renversé ».(E. ACCOLAS, *Cours élémentaire de droit*, Introduction I, p. VII). — Cf. PUCHTA, *Gewohnsheitrecht*, I, p. 142 et s. ; IHERING, *Der Kampf um's Recht*, 1872 ; *Das Recht ist die Politik der Gewalt*, p. 250 et s. ; M. BARD, *Précis de droit international*, Paris, 1883.

(2) E. CHAUVEAU, *Le droit des gens ou droit international public*, Introduction, p. 15 et s.

existence physique et individuelle, comme les hommes, soit d'une existence morale et collective, comme les peuples, l'idée du droit a fait son apparition. Chacun a pu et dû faire respecter son individualité; chacun a eu la faculté de développer librement son activité, dans la mesure déterminée par le libre exercice des facultés d'autrui. De ces rapports nécessaires et réciproques est né le droit. Les Codes, les magistrats, les agents de la force publique le déclarent, l'appliquent et le font respecter, mais ne le créent pas.

Sans doute, ce droit primitif était singulièrement imparfait. Sa notion, d'abord obscure et confuse, s'est peu à peu dégagée et précisée : ce sont tout d'abord les usages, les mœurs, les traditions communes et la conscience collective des peuples qui l'ont établi; puis c'est le pouvoir législatif, dont l'action s'est fait sentir le jour où ses règles sont devenues assez nombreuses pour qu'il fût nécessaire d'en conserver la trace et d'en fixer la formule autrement que dans la mémoire fragile des hommes. Mais, on ne saurait trop le répéter, il existait virtuellement et indépendamment de ces formes.

Le droit est donc indépendant, dans son existence, de toute affirmation législative. La loi positive n'admet que sa représentation matérielle ; mais de ce que la force légale fait encore défaut à quelques-unes de ses prescriptions, on ne saurait conclure à son inexistence. Le droit international, bien que n'ayant pas encore été l'objet d'une promulgation officielle, est une réalité : il s'impose à l'observation des peuples, qui, soucieux de leur dignité et conscients de leurs véritables intérêts, sont au moins moralement tenus de lui conformer leur conduite.

8. — On objecte, en second lieu, qu'un droit positif comporte une autorité judiciaire, chargée d'en appliquer les règles et de trancher les difficultés qu'elles soulèvent. Mais il est facile de répondre, d'abord, que la plupart des rapports juridiques produisent tous leurs effets sans l'intervention des tribunaux, que la majeure partie des règles de droit privé est observée par cela seul qu'elles existent, et qu'en fait les États appliquent spontanément et sans hésitation les règles du droit international (1). En outre, si l'institution de tribunaux permanents était vraiment nécessaire pour donner au droit son caractère positif, le droit privé lui-même n'aurait acquis cette qualité que longtemps après son apparition. Dans l'état barbare de la vie sociale, à son origine, chacun se faisait justice à soi-même ; au moyen âge, à défaut de juridictions régulièrement organisées, les guerres privées, les duels judi-

(1) HOLTZENDORFF, *Introduction au droit des gens*, p. 24 ; E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 17.

ciaires, étaient en corrélation intime avec la procédure : en doit-on conclure que les membres de la société d'alors ne connaissaient aucun droit et n'observaient ni lois ni coutumes ?

Le droit constitutionnel des nations se trouve, même actuellement, ordinairement dépourvu d'une institution spéciale chargée d'en faire l'application et d'en imposer le respect. En est-ce moins un droit pour cela ? Enfin, remarquons qu'on a dû plus d'une fois, dans les procès civils ou criminels, se préoccuper des principes du droit international public pour prononcer la sentence (1) ; qu'il y a, fonctionnant dans le ressort de chaque État, des Cours de justice dont la mission normale est d'appliquer certains préceptes de ce droit, tels que les tribunaux de prises, qui jugent suivant les règles de la guerre maritime ; que pour résoudre les conflits internationaux, la pratique moderne a multiplié les cas d'arbitrage, en remettant la solution du litige entre les mains d'un tribunal librement choisi par les intéressés et jugeant suivant les règles du droit des gens (2) ; et nous constaterons, par ces différents exemples, que ce droit n'échappe pas complètement, comme on le prétend, à l'examen des tribunaux et n'est pas soustrait sans réserve à la connaissance de toute juridiction.

9. — Enfin, il est encore inexact de nier la positivité du droit des gens, à raison de la supériorité du droit privé quant aux moyens de contrainte dont il dispose. Sans doute, les différends internationaux sont du domaine de la force plutôt que du droit, les armées nombreuses et aguerries sont plus puissantes que les plus puissants arguments, le succès a consacré les violations les plus formelles et les plus scandaleuses du droit des gens ; mais qu'importe encore ? La situation de fait des nations a été longtemps celle des individus. La force brutale a eu aux débuts de la civilisation humaine une influence décisive sur les relations privées, et même aujourd'hui, l'on rencontre dans les législations civiles des droits qui ne sont qu'imparfaitement protégés et ne possèdent qu'une efficacité indirecte, comme les obligations dites naturelles.

D'autre part, est-il certain, malgré les voies de contrainte dont il

(1) Les décisions judiciaires de cette nature sont très nombreuses. Nous les relèverons, au moins en ce qui touche les décisions rendues par les tribunaux français, au fur et à mesure que nous étudierons les matières auxquelles elles se rapportent.

(2) C'est ainsi que dans l'ancien régime, les parlements français, et notamment celui de Paris, ont été invités à résoudre des contestations entre souverains étrangers, et que, sans parler des nombreux arbitrages qui dans les temps modernes ont heureusement abouti, la Cour de cassation a été récemment choisie comme arbitre dans un litige entre le gouvernement français et le Nicaragua (arrêt du 29 juillet 1880, *Revue de droit intern.*, 1881, p. 22 et s.).

dispose, que le droit triomphe toujours des obstacles que peuvent lui susciter la force, la richesse et la ruse ? le droit constitutionnel cesse-t-il d'être un droit, parce que ses prescriptions sont à la merci d'une révolution ou d'un coup d'État ? autre chose est l'efficacité du droit, la nature et la qualité de sa sanction, autre chose son existence.

Au reste, si le droit international est dépourvu d'une sanction pratique et positive, la crainte des dangers inhérents à la violation des règles que l'on sait justes suffira très souvent à en assurer l'observation. L'histoire cite à son tribunal les abus de pouvoir, les fautes commises par les souverains et par les peuples (1); l'opinion publique, devançant les arrêts, exerce, grâce à la diffusion de la presse et aux développements des institutions représentatives, un contrôle permanent et rigoureux sur les faits et gestes des gouvernements : tous lui rendent hommage et essayent, dans les circonstances graves, de justifier leur conduite, en la plaçant sous la protection de quelque principe reconnu. Enfin la crainte d'une guerre ou de représailles exercées par les nations qui sont légitimement froissées par l'injustice commise ou craignent d'être victimes d'une atteinte semblable, suffira le plus souvent à faire respecter les règles du droit.

10. — Nous croyons donc que la conception d'un droit applicable aux rapports internationaux n'est pas seulement théorique, mais qu'elle répond à une réalité positive. L'existence simultanée de nations également indépendantes entraîne rationnellement des règles, des nécessités d'action ou d'inaction, qui forment les éléments d'un droit, sans doute perfectible, mais obligatoire dans son état actuel pour les sujets qu'il régit. Ce qui importe pour le caractère positif de ce droit, ce n'est ni l'existence d'un pouvoir législatif qui en formule les préceptes, ni l'intervention de tribunaux pour les appliquer, ni des moyens de contrainte pour en obtenir l'exécution : c'est le simple fait de sa reconnaissance par les États civilisés, c'est la conscience qu'ils ont d'être tenus et liés par des règles nécessaires à l'existence et au maintien de la communauté internationale. Or cette reconnaissance d'obligations imposées aux États dans leurs rapports réciproques, leur soumission volontaire à des règles positives, ne sauraient être mises en doute. La réalité d'un droit véritable est affirmée par les gouvernements qui représentent les États, et, dans la pratique actuelle, on discute moins sur son existence que sur l'interprétation qu'il convient d'en donner. Les congrès européens l'ont plus d'une fois proclamé (2); plus d'une

(1) *L'histoire du monde est le tribunal du monde*, a dit Schiller. — Cf. BLUNTSCHLI. *op, cit.*, p. 9; HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 144.

(2) Cf., notamment, la déclaration d'Aix-la-Chapelle, du 15 novembre 1818, qui porte que les souverains alliés ne s'écarteront ni entre eux, ni dans leurs rela-

fois aussi, en soumettant leurs différends à la décision d'arbitres, les États intéressés ont formellement stipulé que la question litigieuse serait résolue conformément aux règles du droit des gens (1). Même pendant les hostilités, les belligérants ont invoqué des règles positives du droit de la guerre (2). Enfin les États peuvent isolément, soit dans leurs lois constitutionnelles qui fixent la capacité des pouvoirs publics en ce qui touche la représentation de l'État à l'extérieur, soit dans des lois spéciales, telles que la loi des *garanties* qui détermine en Italie la situation du Pape vis-à-vis des autorités gouvernementales, reconnaître l'existence de règles internationales. Il leur arrive même d'en promulguer sous la forme de lois, applicables à leurs propres sujets, comme pour garantir les privilèges et immunités des ambassadeurs, assurer par des mesures spéciales l'observation d'une neutralité déclarée ou formuler des instructions sur les armées en campagne.

Tous ces faits démontrent que les États, bien loin d'ignorer le droit international, se déclarent prêts à en observer les préceptes ; et cela suffit pour en établir le caractère positif (3).

§ 2. — **Fondement du droit international.**

11. — La question de savoir quels sont le principe et le fondement du droit international a donné lieu aux systèmes les plus divers. Appartenant au domaine de la théorie pure et dénuées de toute conséquences pratiques, ces controverses n'offrent en somme qu'un intérêt relatif.

tions avec d'autres États, « de l'observation la plus stricte des principes du droit des gens » ; le traité du 30 mars 1856, aux termes duquel la Sublime Porte est admise « à participer aux avantages du droit public et du concert européens... » ; la déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui affirme l'existence d'un droit international maritime en temps de guerre ; enfin le traité de Berlin de 1878, qui déclare que la Serbie sera traitée « suivant les principes généraux du droit international. »

(1) Cf. notamment le traité de 1871 (art. 6) entre les États-Unis et l'Angleterre relativement à l'affaire de l'Alabama, et le traité du 2 novembre 1882 entre la France et le Chili : « La commission jugera d'après les principes du droit international ».

(2) Voir la correspondance échangée entre Jules Favre et de Moltke, lors du bombardement de Paris (*La guerre de* 1870, *relation du grand État-major prussien*, IV, appendice).

(3) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 25. — Cf. AUBRY et RAU, *Droit civil français*, 4e éd., I, p. 5, texte et note 4 ; HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 22, texte et notes ; HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, p. 2 et suiv. ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 2 et suiv. ; L. RENAULT, *op. cit.*, § 6 à 12 ; PRADIER-FODÉRÉ, Introduction ; etc...

Aussi, nous contenterons-nous d'indiquer sur ce point les deux doctrines principales.

12. — La plus généralement admise fonde le droit des gens sur le droit naturel, que l'on dit antérieur et supérieur à tout droit positif. Ses partisans déclarent qu'avec les seules données de la raison et en tenant compte de la nature et de la situation des Etats, on peut ramener les rapports internationaux à quelques principes généraux, qui existent en quelque sorte *a priori*, sont antérieurs aux règles coutumières et conventionnelles, possèdent le caractère immuable des vérités fondées en raison, s'imposent comme une nécessité, et montrent aux nations la voie qu'elles doivent suivre pour atteindre cet idéal d'ordre et de justice qui doit assurer la paix publique et la prospérité générale. Ces règles ainsi déduites rationnellement, constituent ce qu'ils appellent le droit *naturel, primitif, absolu, nécessaire*. Celles que l'usage ou la convention établissent, en conformité plus ou moins étroite avec les précédentes, forment le droit des gens *positif, secondaire, relatif, volontaire* (1).

Nous ne croyons pas cette doctrine exacte. Le rôle essentiel et supérieur assigné au droit naturel s'explique par ce fait, que le droit des gens a fait d'abord l'objet d'études purement philosophiques : la conception idéale et théorique du droit international a précédé l'exposé méthodique de ses règles positives. En effet, les premiers auteurs qui en ont jeté les bases fondamentales, et notamment *Grotius*, ont publié leurs œuvres avant que ses préceptes aient été effectivement appliqués. Mais de là à conclure que le droit naturel doit être regardé comme l'élément primitif et nécessaire du droit des gens, il y a loin. A notre avis, la proposition doit être plutôt renversée, et il nous semble plus exact de dire que la conception idéale d'un droit absolu, présidant aux rapports des particuliers comme à ceux de l'État, est de beaucoup postérieure à la reconnaissance et à l'application des règles positives : « C'est seulement après les recherches faites pour connaître l'histoire des institutions, leur développement progressif, et pour étudier comparativement les lois des diverses nations, qu'on a pu songer à la large synthèse qui a donné naissance au droit naturel ; c'est en s'appuyant sur les données fournies par la diversité et l'évolution des règles positives, que l'on a pensé à dégager une loi idéale supérieure aux lois effectivement pratiquées, une loi générale répondant à un état de nature qui existerait

(1) Cette opinion, enseignée par les anciens auteurs, se retrouve plus ou moins atténuée dans les ouvrages modernes. V. notamment : L. RENAULT, *op. cit.*, § 12 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, nos 13 et s. ; P. FIORE. *Nouveau droit international public*, Préliminaires, I, p. 78 et s. ; BRY. *Précis élémentaire de droit international public*, p. 4.

pour les hommes et pour les nations. On ne peut donc, sans renverser l'ordre des faits, considérer le droit naturel comme un ensemble de préceptes nécessaires et préexistants, source première du règlement de tous rapports juridiques » (1).

A vrai dire, le droit naturel n'est que le produit scientifique de l'étude du droit positif. Ses préceptes constituent simplement la partie critique et purement théorique de la science du droit. Mais cette constatation ne diminue en rien l'importance de son rôle ni la force de son influence. Ce serait une grave erreur, nous l'avons déjà fait observer, que de se borner à l'examen de la pratique internationale sans en rapprocher les données de la science, c'est-à-dire du droit naturel. La critique des règles appliquées, autrement dit l'examen de leur valeur, l'étude des modifications et des améliorations qu'exigent les besoins de l'époque ou du lieu, la recherche de ce qui devrait être à la place de ce qui est, exercent une influence considérable sur le développement du droit positif; il n'est pas jusqu'aux spéculations elles-mêmes, d'allure plus philosophique, concevant des systèmes et souhaitant des réformes d'une réalisation plus incertaine et plus éloignée, qui ne jouent ici leur rôle. De même qu'en droit privé les appréciations formulées par les auteurs, les théories nouvelles et les réformes proposées, ont souvent amené le remaniement des lois, de même, en droit international, les *desiderata* de la science peuvent forcer, grâce à la puissance de la raison, l'entrée de la pratique; et de fait, nous le verrons, il n'y a point de branche du droit qui soit plus intimement liée que celle-ci au mouvement des doctrines et des idées.

13. — Une autre théorie, relative au fondement du droit des gens, nous paraît préférable.

Le droit international, a-t-on dit, repose sur une nécessité : il importe qu'une conciliation s'opère entre les deux tendances opposées qui dominent la politique des États. L'une est la tendance *particulariste* ou *individualiste;* l'autre, la tendance *universelle* et *cosmopolite* vers la communauté de droit.

La première se manifeste irrésistiblement chez les nations et les races, qui, groupées en sociétés politiques distinctes, ont chacune le souci très vif de leur souveraineté et de leur indépendance, qu'elles s'efforcent de sauvegarder même au prix des plus lourds sacrifices. Cette tendance a une raison d'être toute naturelle : chaque peuple a des besoins spéciaux, des aspirations et des traditions particulières; ni ses mœurs ni ses intérêts ne se confondent avec les mœurs et les intérêts des races étrangères; or, tous ces éléments qui lui sont propres réclament l'action

(1) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 28.

d'un gouvernement autonome et l'appui d'une législation appropriée. Dira-t-on que cette tendance particulariste n'est que la conséquence d'une situation de fait, qu'elle disparaîtrait sans difficulté, si l'humanité entière était soumise à la même domination et courbée sous la même autorité ? Ce serait une erreur. La vérité est que la cohésion opérée par la seule force des armes n'aurait qu'une durée éphémère; les peuples, confondus malgré leur volonté, sauraient bien vite reconquérir leur liberté réciproque.

Mais à côté des besoins spéciaux aux divers peuples, il y a les besoins généraux de l'humanité. Il ne suffit pas que les membres d'une même association politique soient assurés du libre exercice de leurs droits individuels, il faut encore qu'ils obtiennent les mêmes avantages au delà des limites de l'État ; ce qu'ils demandent, c'est la facilité des relations internationales sur toute la surface du globe, c'est, partout, l'égalité des droits et, dans la mesure du possible, l'uniformité des règles applicables à leurs rapports juridiques. De là, cette tendance universelle et cosmopolite qui pousse les hommes vers la communauté de droit, tendance dont la science juridique elle-même se fait l'organe, en consacrant les droits inhérents à la nature humaine, en assurant la liberté des actes compatibles avec l'ordre social, en proclamant l'égalité juridique des conditions et des aptitudes. Cette tendance, l'État ne saurait la méconnaître sans froisser les aspirations les plus légitimes de ses membres ; et, le gouvernement qui, de parti pris, négligerait de satisfaire aux intérêts supérieurs et généraux de l'humanité, risquerait d'affaiblir son autorité, et peut-être même de disparaître, devant l'hostilité de ses propres sujets.

Telles sont les deux tendances qui gouvernent la société des États. Toutes deux sont également respectables, et, comme l'une ne peut être sacrifiée à l'autre, il est essentiel de rechercher les moyens de les concilier, en laissant à chacune sa part nécessaire. Or, tel est précisément l'objet et, en même temps, la raison d'être du droit international : sa mission est de fixer la part faite au principe individualiste dans la transaction opérée, et de lui assigner des limites telles que les États puissent former cette communauté juridique dont la nécessité s'impose tant pour favoriser les intérêts généraux de l'humanité que pour satisfaire les intérêts privés des nations (1).

(1) Cette théorie est particulièrement et très précisément développée par E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 31 et s.

§ 3. — **Domaine du droit international.**

14. — Il ne suffit pas d'indiquer d'une façon générale l'objet du droit des gens ; il faut encore préciser ses *limites*, soit quant aux matières qui rentrent dans son domaine, soit quant aux lieux auxquels il s'applique.

I. — *Limite du droit des gens quant à son objet.*

Pour limiter le domaine du droit international public, quant à son objet, il faut le rapprocher des autres branches du droit, qui sont avec lui dans un rapport assez étroit pour qu'il soit nécessaire de le préciser : nous voulons parler du *droit international privé*, du *droit administratif* et du *droit constitutionnel*.

15. — *a*) Le droit international public doit être tout d'abord soigneusement distingué du *droit international privé*.

L'un et l'autre ont ceci de commun qu'ils ont pour objet de régler non des rapports entre particuliers, mais des rapports entre États. Seulement, le premier cherche à résoudre les conflits qui portent sur un intérêt général, sur les intérêts de l'État, considéré comme personne morale et puissance souveraine, tandis que le second s'occupe des questions qui s'élèvent sur le terrain des intérêts privés. Au premier, appartiennent les problèmes de *droit public*, les questions de souveraineté, de délimitation de territoires, de paix, de guerre, de représentation diplomatique, etc.; le second recherche la solution des conflits qui s'élèvent entre les lois promulguées par des États différents, sur leur application à un même rapport de *droit privé*. Voici un Français qui se marie en pays étranger ; d'après quelle législation ce mariage devra-t-il être réglé ? est-ce la loi française où la loi étrangère qui en régira les formes, les conditions et les effets? Ou encore, c'est un étranger qui meurt en France, y laissant des biens mobiliers et immobiliers ; quelle est la loi qui présidera à la dévolution de son patrimoine? sa loi nationale, ou la loi française ? On le voit, dans toutes ces hypothèses, deux souverainetés sont en présence, et c'est pourquoi il y a *conflit international ;* mais, dans un cas, le conflit porte sur un intérêt général, et c'est au droit international public qu'il appartient de le résoudre ; dans l'autre, un intérêt privé seul est en jeu, et c'est le droit international privé qui a charge d'y satisfaire. En un mot, il y a entre ces deux branches du droit des gens la même différence qu'entre le droit public et le droit privé des États (1).

(1) HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 54 ; L. RENAULT, *op. cit.*, p. 26 ; WEISS, *op. cit.* Introduction, p. 33 ; E. CHAUVEAU. *Op. cit.*, p. 45.

Ajoutons, pour achever la distinction, qu'il n'y a pas seulement entre elles, pour les séparer, la nature des rapports qu'elles régissent. On peut, en outre, faire remarquer que, si certaines règles de droit international public peuvent être insérées dans la législation propre aux divers États et mises à exécution par leurs tribunaux, comme celles qui se réfèrent à la piraterie, à l'extradition, aux prises maritimes, etc., ce n'est en tout cas qu'exceptionnellement, la règle étant que les problèmes soulevés par le droit des gens échappent aux lois et aux juridictions particulières des États. Au contraire, le droit international privé fait l'objet de lois véritables ou, tout au moins, les matières dont il traite sont susceptibles d'être législativement organisées : il en résulte que les règles positives qu'il formule peuvent être appliquées par les tribunaux ordinaires et accompagnées de sanctions juridiquement efficaces (1).

16. — Certains auteurs, se basant sur les différences essentielles qui viennent d'être signalées, ont soutenu que le droit international public et le droit international privé n'étaient pas, l'un et l'autre, des branches d'une même science, et n'avaient pas un point de départ commun (2). C'est, à notre avis, une exagération. Le droit international privé a sa base et son origine rationnelle dans le droit des gens, puisque, comme lui, il suppose un conflit de souverainetés; le problème qu'il se pose est celui-ci : la loi d'un État peut-elle produire son effet sur le territoire d'un autre État? et, pour résoudre la difficulté, il est nécessaire que les diverses souverainetés se fassent des concessions réciproques et consentent à restreindre leurs droits absolus. En outre, il faut remarquer que le droit des gens lui prête ses moyens d'action, et c'est entre eux un nouveau point de contact; car, ces concessions réciproques auxquelles les États sont moralement obligés sont ordinairement consenties par des traités internationaux, c'est-à-dire par des conventions qui relèvent du droit public : résultat qui répond on ne peut mieux au but que l'on poursuit en établissant des relations normales et permanentes entre les divers membres de la communauté internationale, puisqu'on assure ainsi la régularité des rapports juridiques entre les hommes, sans distinction de races ni de nationalités (3).

17. — S'il est facile, comme on vient de le voir, de déterminer le *criterium* de la distinction entre le droit international public et le droit

(1) WESTLAKE, dans la *Revue de droit int.*, 1880, p. 27 ; WEISS, *op.* et *loc. cit.* ; E. CHAUVEAU, *op.* et *loc. cit.* ; LAINÉ, *Introduction au droit international privé*, I, p. 10 et s.

(2) Telle est l'opinion de WESTLAKE *op.* et *loc. cit.*, et de HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 58, note 5.

(3) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 44 et s.

international privé, il l'est moins de fixer exactement sa *portée*. A cet égard, on s'est plus particulièrement demandé auquel de ces deux droits devaient être rattachés les conflits qui s'élèvent en matière de procédure et de législation criminelle, qu'il s'agisse d'assurer aux jugements rendus à l'étranger leurs effets sur le territoire national et de livrer aux juridictions étrangères les criminels qui s'y sont réfugiés, ou éciproquement.

En ce qui touche les *conflits de procédure*, on incline généralement à penser qu'ils relèvent du droit privé. La procédure n'est que le complément des lois civiles et commerciales, car la sanction ne va pas sans le droit qu'elle garantit; et, si les conflits soulevés par ces lois appartiennent au droit international privé, ceux qu'elles soulèvent au point de vue de la procédure n'en sauraient être distraits.

Quant aux *conflits des lois criminelles*, la question est plus délicate. Les lois criminelles, a-t-on dit, touchent essentiellement à des intérêts privés : c'est la vie, l'honneur, la fortune des individus menacés par elles qui sont en jeu. D'ailleurs, elles se réfèrent à des matières législativement organisées dans les divers États. D'où l'on conclut qu'on doit comprendre dans le droit international privé les conflits auxquels elles donnent naissance (1).

Tel n'est pas notre avis. En matière criminelle, l'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt de la société que le crime a lésée, prime tous les autres : c'est l'action publique qui domine le procès criminel, et l'action civile, qui tend à la réparation du préjudice causé, n'y joue qu'un rôle accessoire. Plus spécialement, est-il rationnel de faire rentrer dans le droit international privé l'extradition, qui suppose l'accord de deux souverainetés et nécessite des négociations diplomatiques? D'autre part, nous n'ignorons pas que les questions de droit criminel international roulent sur des matières législativement organisées; mais ce n'est pas une raison pour soustraire les conflits qu'il soulève au domaine du droit des gens, puisque, nous l'avons montré, certaines des règles qui appartiennent à ce droit peuvent être insérées dans la législation interne des États et mises à exécution par leurs tribunaux. Il nous paraît donc que les conflits des lois criminelles, réunissant les deux caractères qui distinguent les matières du droit public, — ils séparent *deux États* à l'occasion d'un *intérêt général*, — doivent emprunter leurs solutions aux principes du droit des gens (2).

(1) V. en ce sens : FŒLIX et DEMANGEAT, *Traité de droit int. privé*, I, p. 2; CH. BROCHER, dans le *Journal de droit int. privé*, 1878, p. 231; WESTLAKE, *op. cit.*, p. 27.

(2) Quelques auteurs, prenant un parti intermédiaire, sont d'avis de faire du droit international criminel une branche distincte de la science du droit. En ce sens, WEISS, *op. cit.*, Introd., p. 36; E. CHAUVEAU, p. 46.

18. — *b*) Le *droit public interne* des États et le droit international public s'occupent l'un et l'autre de l'État, comme sujet du droit, et c'est pourquoi ils ont le caractère commun de *droit public*. Ils n'en diffèrent pas moins profondément.

Le droit public interne, considéré au point de vue *administratif*, a pour objet les rapports de l'État avec ses nationaux, alors que le droit des gens règle les rapports des États entre eux. Le droit des gens ne s'occupe que des États, tandis que l'État n'est qu'un des termes du droit administratif.

Le droit public interne, considéré au point de vue *constitutionnel*, a plus d'affinité avec le droit des gens. Le droit constitutionnel a pour objet l'organisation de l'État, la constitution et les rapports des pouvoirs publics qui sont nécessaires à son action. Or, l'action de l'État s'exerce d'abord à l'intérieur, pour procurer aux nationaux le libre exercice de leurs droits individuels et la satisfaction de leurs intérêts particuliers, et aussi à l'extérieur, pour assurer la régularité et la continuité de ses relations avec les autres membres de la communauté internationale. C'est pourquoi le droit constitutionnel doit être consulté toutes les fois qu'il s'agit de déterminer le rôle des pouvoirs publics appelés à représenter la nation dans ses rapports internationaux, et par exemple, pour savoir quelles autorités ont le droit de négocier et de conclure les traités, de déclarer la guerre ou de rétablir la paix. A cet égard, le rapport entre le droit des gens et le droit constitutionel des divers États est assez intime; mais il n'implique pas confusion entre leurs objets respectifs. Le premier fixe les droits et les obligations des États, les uns vis-à-vis des autres, et détermine la capacité juridique dont ils jouissent dans leurs relations extérieures; ces droits, ces obligations, cette capacité, il les règle d'une façon uniforme pour tous les membres de la communauté, quelle que soit la forme de gouvernement qu'ils aient adoptée. Le droit constitutionnel, lui, désigne les personnes qui sont chargées de représenter cette collectivité politique qu'on appelle l'État à l'extérieur, désignation qui varie nécessairement avec les lieux et les époques. Si l'on veut, on peut dire, pour exprimer la même idée sous une forme différente, que la *jouissance* des droits internationaux est réglée par le droit international, et leur *mode d'exercice* par le droit constitutionnel de chaque État.

II. — *Limites du droit des gens quant aux lieux.*

19. — Pendant longtemps, les limites géographiques du droit international public ont été passablement restreintes. C'est dans les États de l'Europe qu'il a tout d'abord été appliqué, et qu'il a fini par atteindre

le maximum de son développement. Aussi parle-t-on aujourd'hui encore « du droit des gens européen », pour désigner l'ensemble le plus parfait qui existe des règles applicables aux relations internationales; l'on dit, dans le même sens, que les États par lesquels ces règles sont pratiquées appartiennent « au concert européen ». Encore faut-il observer que les limites de ce domaine supérieur du droit des gens n'a pas toujours coïncidé avec les limites de l'Europe. Ce n'est que depuis le traité de Westphalie (1648), qu'on ne tient plus compte de la différence des confessions et que les États protestants sont traités à l'égal des États catholiques; et ce n'est que depuis le traité de Paris du 30 mars 1856 qu'on a définitivement abandonné l'idée admise jusque-là d'une communauté de droit restreinte aux peuples de la chrétienté (1) : ce traité déclarait la Porte Ottomane admise à participer « aux avantages du droit public et du concert européens », alors que ce droit avait, depuis longtemps déjà, étendu son domaine sur d'autres continents, et notamment sur les États américains issus des colonies européennes.

20. — Théoriquement, le droit des gens est susceptible de recevoir une application universelle; l'idéal serait de le voir régir tous les peuples de la terre. Mais, en fait, son empire n'est pas aussi vaste, et cela s'explique aisément : le droit international suppose essentiellement la *réciprocité*, c'est-à-dire une conscience juridique suffisamment développée chez les nations dont il gouverne les relations extérieures, ainsi que leur volonté réfléchie et persistante d'appliquer à leurs rapports mutuels les préceptes du droit et de la justice. Or, il y a actuellement encore des peuples, comme les peuplades de l'Afrique centrale, qui n'ont aucune intelligence des choses juridiques, et à l'égard desquelles il ne saurait être question d'appliquer aucune règle de droit. Si les nations civilisées ne doivent pas se départir dans leurs relations avec elles de certains préceptes, c'est qu'elles sont liées, à défaut d'obligations juridiques, par la loi morale. Il y a d'autres peuples plus accessibles à la voix de la raison et aux lumières de la civilisation, et qui possèdent ce que l'on a appelé un *minimum* de conscience juridique; ils savent être fidèles à la parole donnée, et se rendent compte de la valeur d'un traité : ceux-là seront soumis à une application plus ou moins large des règles du droit des gens. Enfin il en est d'autres encore, comme les peuples de l'Ex-

(1) Pendant longtemps, la foi chrétienne était affirmée en tête des traités, qui débutaient en général par une invocation « à la très sainte et indivisible Trinité ». Cf. également le préambule de l'acte signé à Paris le 26 septembre 1815 entre les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie : Les signataires s'engagaient à ne prendre pour règle de leur politique « que les préceptes de cette religion sainte, préceptes de justice, de charité et de paix, qui, loin d'être uniquement applicables à la vie privée, doivent au contraire influer directement sur les résolutions des princes ».

trême Orient, la Chine, le Japon, le royaume de Siam, etc., qui, après s'être abstenus pendant des siècles de tout contact avec la civilisation européenne, ont fini par s'y ouvrir, entretiennent des relations régulières avec les nations occidentales, et sont prêts d'atteindre le sens juridique des peuples chez lesquels le droit des gens reçoit sa plus large application.

C'est ainsi que peu à peu le droit étend son empire, que ses conquêtes se développent, facilitées par le perfectionnement et la rapidité des communications internationales, les progrès de l'industrie et du commerce extérieur des nations, la diffusion des idées d'ordre et de justice, en sorte qu'il n'est pas téméraire d'affirmer qu'un jour viendra où son domaine effectif se confondra avec son domaine théorique.

§ 4. — **Modes de formation du droit des gens.**

21. — L'étude du droit international, comme celle de toute autre branche de la science juridique, comporte la recherche et la connaissance de ses modes de formation.

La tâche peut paraître difficile, car le droit international n'est pas et ne peut être l'objet d'une promulgation ni l'œuvre d'une autorité législative quelconque, investie du pouvoir d'imposer ses prescriptions au respect des États : ceux-ci, également souverains et indépendants, ne reconnaissent un pareil droit à nulle puissance au monde.

La tâche n'est pas cependant impossible, car la loi, créée par le pouvoir législatif et régulièrement publiée, n'est pas le seul mode générateur du droit. Partout, la *coutume* a commencé par en fixer les règles essentielles et fondamentales : la coutume, qui résulte du consentement tacite des nations, a contribué, elle aussi, à la formation du droit des gens. En outre, ce consentement peut également se manifester sous la forme de déclarations formelles et expresses, dans les *traités internationaux :* les traités, œuvre de la volonté libre des États qui y prennent l'engagement d'observer certaines règles comme base de leurs relations mutuelles, constituent un autre mode générateur du droit international (1). Enfin, quelques auteurs y ajoutent les *lois intérieures des États*

(1) Ces deux causes génératrices du droit international ont inspiré à quelques auteurs l'idée de diviser ce droit en *jus non scriptum* (la coutume) et *jus scriptum* (les traités). Cette distinction n'offre aucun intérêt pratique, et, de plus, est inexacte. Le droit écrit est le droit formulé et régulièrement promulgué par l'autorité compétente ; donc, le *jus non scriptum* n'existe pas en réalité dans le droit des gens, puisque nous y avons constaté l'absence de tout pouvoir législatif. — En ce sens, E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 65. *Contrà* L. RENAULT, *op. cit.*, p. 33.

et les *décisions de leurs tribunaux*, mais nous verrons que c'est à tort.

22. — *a)* La *coutume*. — Les règles coutumières sont celles qui se sont manifestées par la pratique, et qui, fondées sur un usage continu et répété, résultent d'une manifestation unanime et certaine, quoique tacite, de la volonté des nations civilisées. La pratique en a d'abord révélé l'utilité ; puis, la conscience des États les a transformées en obligations juridiques, auxquelles ils ont accepté de se soumettre.

23. — Les préceptes coutumiers constituent la partie vraiment nécessaire et fondamentale du droit des gens. Ainsi, le droit international maritime, les règles qui définissent et réglementent la situation des agents diplomatiques, les lois de la guerre, sont des émanations de la coutume, et suffisent à montrer l'importance de ce mode de formation. En outre, les préceptes coutumiers reposent sur les fondements les plus solides et les moins contestables, car l'observation d'une règle s'impose avec d'autant plus de force qu'une expérience prolongée en a montré l'utilité ou même la nécessité. Enfin, la coutume offre, comme mode générateur du droit en général, et du droit international en particulier, des avantages incontestables : elle est susceptible d'un progrès régulier et continu, en laissant les règles qu'elle crée se développer dans le sens le plus conforme aux progrès de la civilisation et aux exigences incessantes du commerce international; — elle s'alimente à toutes les forces vives qui participent à la vie des nations : les préceptes de la loi morale, la science et l'autorité des jurisconsultes, l'habileté et le sens pratique des diplomates, les lois intérieures des États et les décisions de leur jurisprudence, les traités eux-mêmes, tout concourt non seulement à la former, mais encore à rehausser la valeur des règles qu'elle édicte, l'idéal du règlement des affaires internationales, a-t-on dit justement, résidant dans une coutume que guideraient la morale, les mœurs et la science (1) ; — enfin, la coutume n'agit pas seulement comme force créatrice ; son action peut être inverse : elle peut amener par désuétude, sans contestation ni secousse, l'abrogation de règles précédemment établies.

A côté de ces qualités, la coutume présente cependant un grave inconvénient. Elle est incertaine; en d'autres termes, il est souvent difficile de prouver l'existence d'une règle coutumière ou d'en déterminer exactement la portée et l'étendue. Par suite, il est à craindre que les États obéissent trop facilement à la pression des circonstances politiques ou à la suggestion de leurs intérêts, pour nier la réalité d'une règle établie par la coutume ou en contester la teneur. Il est donc particulièrement intéressant de rechercher comment cette constatation pourra être faite.

(1) HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 142.

24. — Tout d'abord, l'*histoire des relations internationales* pourra servir à constater les règles coutumières : on y trouvera peut-être les preuves d'une pratique habituelle, la répétition d'actes identiques, indiquant que les États ont suivi pour une relation déterminée une politique constante et uniforme.

Les *traités* seront également mis à contribution : ils feront connaître le terme d'une évolution coutumière ou marqueront le développement d'un usage. On y ajoutera l'examen des documents nécessaires à l'interprétation des conventions internationales, telles que négociations préliminaires, correspondances échangées, instructions données aux agents diplomatiques, déclarations d'hommes d'État, et surtout les pièces écrites, officielles et publiques, usitées dans les relations internationales, comme les notes, les circulaires, les dépêches communiquées, les procès-verbaux des séances des congrès ou des conférences qui ont discuté les questions résolues dans les traités. Cette tâche sera facilitée par l'habitude qu'ont certains cabinets de publier, pour soumettre leur politique au jugement des Chambres et du pays, les pièces et les correspondances diplomatiques (1). Toutefois il convient d'user avec précaution des renseignements fournis par ces publications. Il arrive souvent que toutes les pièces relatives à une affaire n'y sont pas intégralement publiées, ou que celles qu'elles relatent ont été l'objet de corrections et de remaniements intéressés (2).

Enfin, l'on trouvera encore des renseignements précieux dans les *ouvrages des jurisconsultes* et les *écrits des publicistes*.

Certains États se sont attaché des jurisconsultes officiels, auxquels ils soumettent les cas embarrassants. En Angleterre, il y a les *conseillers de la couronne ;* en France et en Italie, un *comité consultatif du contentieux* est institué près du ministère des affaires étrangères. Les avis exprimés par ces juristes ne sont pas toujours, comme on l'a fait justement observer, un guide très sûr : le caractère officiel dont ils sont revêtus leur enlève l'indépendance nécessaire à l'autorité de leurs opinions. Aussi, les auteurs attachent-ils d'autant plus de poids à leurs décisions qu'elles sont moins favorables à l'État consultant, qui les accepte cependant : il est vrai qu'en pareille hypothèse, il sera difficile

(1) Les brochures qui contiennent ces pièces et ces correspondances portent, suivant les pays, des noms divers marqués par la couleur de leurs couvertures : il y a le livre jaune français, le livre bleu anglais, le livre vert italien, le livre rouge autrichien.

(2) Le prince de Bismarck en faisait l'aveu sincère dans un discours prononcé au Reichstag, en 1869, contre l'opportunité de publier les documents diplomatiques : « Je serai obligé, disait-il, d'écrire des dépêches de deux façons sur le même sujet, telles d'abord qu'elles devraient être pour avoir leur valeur pratique, telles ensuite que je me proposerais de les publier ». (RENAULT, *op. cit.*, p. 42, note 3.)

de les connaître, l'État contre lequel elles sont rendues ayant tout intérêt à ne pas les publier.

Les publicistes libres de toute attache officielle ont, en droit international, un rôle d'autant plus marquant et exercent une influence d'autant plus utile, qu'il n'existe en la matière ni codification ni lois générales. Leur mission a un double objet. Ils doivent d'abord se préoccuper de rechercher et de formuler les règles observées dans la pratique, et, pour cela, les découvrir dans les stipulations des traités, où elles sont plus souvent supposées qu'exprimées, ou, ce qui est plus difficile encore, les tirer de faits diplomatiques dont il faut au préalable rétablir le véritable caractère souvent altéré par la passion et l'intérêt. A ce point de vue, les publicistes sont, comme on l'a dit, les témoins des sentiments et des usages professés et suivis par les nations civilisées. Au reste, il est à peine utile de faire remarquer que tous leurs écrits n'ont pas la même valeur. Leur autorité est d'autant plus grande que les fonctions publiques qu'ils peuvent exercer ou ont exercées leur ont permis de voir de près les choses dont ils traitent. Tous, d'ailleurs, sont sujets à l'erreur, et, malgré leur indépendance, moins garantis encore que les juges contre l'influence des passions politiques et les suggestions du patriotisme. Une critique intelligente saura se garder des exagérations et des parti-pris, et reconnaître dans leurs ouvrages la part de vérité qu'ils renferment (1). Mais le rôle des publicistes ne se borne pas à la recherche des règles appliquées : leurs œuvres contribuent dans une singulière mesure au développement et aux progrès du droit; leurs critiques, leurs observations, les réformes qu'ils proposent, loin d'avoir une valeur exclusivement théorique, ne manquent pas tôt ou tard d'être remarquées par les hommes politiques, qui s'en inspirent pour introduire des modifications souvent heureuses dans le domaine du droit positif ; leurs doctrines, expression même des idées juridiques de leur époque, finissent par pénétrer ainsi dans la pratique internationale. Et puis, toutes ces notions que les écrits des jurisconsultes répandent à travers les peuples, développent chez tous la connaissance des principes fondamentaux de la communauté internationale, les instruisent sur les devoirs et les droits réciproques des sociétés politiques auxquelles ils appartiennent, dirigent leur éducation dans un sens conforme aux préceptes de justice et d'équité, et, par là même, obligent l'État à tenir compte des règles du droit des gens, sous peine d'exciter l'indignation générale et d'encourir le mépris de ses propres nationaux.

25. — Il faut donc encourager toutes les tentatives qui ont pour objet la divulgation et les progrès de la science du droit international.

(1) L. RENAULT, *op. cit.*, p. 48 et s.; E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 90 et s.

Diverses associations jouissent à cet égard d'une autorité indiscutable. Il faut citer en première ligne l'*Institut de droit international*, fondé à Gand en 1873; l'Institut tient chaque année une session où sont discutées les questions préparées à l'avance par des commissions spéciales, et publie, depuis 1877, un *Annuaire*, dont la partie principale est consacrée au compte rendu de ses travaux. Il convient également de signaler l'*Association pour la réforme et la codification du droit de gens*, qui doit son origine à l'idée, peut-être prématurée, de la rédaction d'un Code de droit international présentée en 1866 à l'Association anglaise pour l'avancement des sciences (1).

Quant aux ouvrages des jurisconsultes et des publicistes, leur nombre commence à en être considérable. Il serait trop long, et d'ailleurs inutile, d'en donner ici une énumération complète (2). Nous nous contenterons de signaler, pour l'époque actuelle, les ouvrages généraux, et pour ainsi dire classiques, de Bluntschli et Heffter, en Allemagne; de Neumann et Holtzendorff, en Autriche; de Phillimore et Travers Twiss, en Angleterre; de Wheaton et Beach Lawrence, en Amérique; de Mancini et Fiore, en Italie; de Calvo, dans la République Argentine; de F. de Martens, en Russie; de Rivier, en Belgique; de Pradier-Fodéré, Funck-Brentano et Sorel, Bry, en France (3).

(1) Cette association ne publie pas d'annuaire; mais on peut trouver chaque année dans le *Bulletin de la Société de législation comparée* et dans le *Journal de droit international privé*, l'indication des sujets traités et des résolutions adoptées par elle.

(2) V. sur la bibliographie du droit des gens, L. RENAULT, *op. cit.*, p. 55 et s.; HOLTZENDORFF, *op. cit.*, 4e partie (due à M. Rivier, et consacrée à l'*Histoire littéraire du droit international*).

(3) Voici le titre exact des ouvrages auxquels il est fait allusion au texte : J. C. BLUNTSCHLI, le *Droit international codifié* (trad. par LARDY); (cet auteur a publié un grand nombre d'ouvrages sur le droit public, la politique, les rapports de l'Église et de l'État, parmi lesquels il importe de citer, au point de vue du droit international, la *Théorie générale de l'État*, trad. par RIEDMATTEN); A. G. HEFFTER, *Le droit international de l'Europe* (trad. par J. BERGSON); L. NEUMANN, *Éléments du droit des gens moderne européen* (trad. par A. DE RIEDMATTEN); F. VON HOLTZENDORFF, *Éléments de droit international public* (trad. par ZOGRAPHOS); Sir ROBERT PHILLIMORE, *Commentaries upon international Law*, 4 vol.; Sir TRAVERS TWISS, *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, 2 vol. (trad. française); H. WHEATON, *Éléments de droit international*, 2 vol., et *Histoire du progrès du droit des gens en Europe* (publiés en français et en anglais); W. BEACH LAWRENCE, *Commentaires sur les éléments du droit international et sur l'histoire du droit des gens* de H. WHEATON, 4 vol. (trad. française); MANCINI, *Diritto internazionale*; P. FIORE, *Nouveau droit international public*, 3 vol. (trad. française); CH. CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, 5 vol.; F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, 3 vol. (trad. par A. LÉO); A. RIVIER, *Histoire*

26. — *b*) Les *traités*. — Les traités, c'est-à-dire les accords qui interviennent entre les États, donnent aux règles juridiques qu'ils contiennent un caractère tout spécial de fixité et de précision. De là, leur importance considérable au point de vue de la formation du droit des gens.

Envisagés à ce point de vue, les traités doivent être divisés en deux catégories, selon qu'ils sont *spéciaux* ou *collectifs* et *généraux*.

27. — Les traités sont dits *spéciaux*, lorsqu'ils sont conclus entre deux ou plusieurs États en vue de leurs intérêts particuliers ; ils contiennent soit une transaction, soit la solution d'un différend, soit le règlement d'une situation politique ou territoriale ; tels, les traités de paix et d'alliance, les conventions de délimitation de frontière ou d'arbitrage, les règlements d'indemnité, etc. Ces traités se rapprochent des contrats de droit privé, en ce sens qu'ils ne sont négociés et conclus qu'en vue de l'objet spécial qui intéresse les parties. Il en résulte qu'ils ne sauraient servir à résoudre dans l'avenir des difficultés autres que celles qui les motivent ou qui naîtraient entre d'autres puissances que les contractants actuels, en sorte qu'ils ne peuvent être regardés, du moins en principe, comme modes générateurs des règles internationales : ils ne font qu'appliquer des principes admis et n'apparaissent que comme des phénomènes réguliers et prévus de la vie juridique des nations.

Est-ce à dire que les traités spéciaux n'exercent aucune influence sur la formation du droit des gens? ce serait exagérer que de le prétendre. Ils ont d'abord ou peuvent avoir le résultat utile d'affirmer l'existence d'une règle nouvellement établie, en montrant que la pratique internationale l'admet définitivement. Mais ils vont parfois jusqu'à contribuer à l'établissement de règles nouvelles. Qu'on suppose en effet plusieurs traités se succédant sur un même objet; il y aura chance que tous ou presque tous renferment des clauses semblables et tendent à s'uniformiser, chacun s'appropriant les améliorations réalisées par ceux qui précèdent ; or, ces stipulations habituellement reproduites dans les conventions du même genre, ces clauses « de style », finiront par s'élever à la hauteur de règles juridiques, qu'on arrivera à sous-entendre et à appliquer naturellement à la matière, à moins toutefois que les parties aient pris soin de les écarter par une déclaration expresse.

littéraire du droit des gens (insérée dans l'*Introduction* de HOLTZENDORFF), et *Programme d'un cours du droit des gens, pour servir à l'étude privée et aux leçons universitaires ;* PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain, suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaine*, 5 vol. ; FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *Précis du droit des gens* ; G. BRY, *Précis élémentaire de droit international public.*

C'est ainsi, par exemple, que les différentes conventions passées entre les puissances d'Europe ou d'Amérique relativement à l'extradition, toutes séparées qu'elles soient par des différences tenant à la diversité des législations criminelles, contiennent un fonds commun de règles identiques, sur lesquelles il est possible d'édifier une théorie complète du droit international positif en la matière. On peut donc, en réunissant les conventions relatives à un même objet, en extraire les principes généralement admis, ou, si l'on veut, un droit international commun, comme jadis en France on arrivait à établir par la réunion des éléments analogues épars dans les diverses coutumes un droit coutumier commun. Certes, nous ne nions pas qu'un tel travail offrira surtout un intérêt théorique et scientifique ; en fait, la règle applicable dans un cas donné sera nécessairemeut celle indiquée par le traité qui est relatif à ce cas, sans qu'il faille tenir compte des règles plus ou moins analogues formulées par d'autres traités du même genre. Cependant, même en fait, il n'est pas inutile de rechercher le droit communément pratiqué sur un point donné, quand cela ne serait que pour pouvoir apprécier la valeur des diverses conventions passées à son sujet ou pour les interpréter, leurs stipulations obscures ou ambiguës devant naturellement être entendues dans le sens qui se rapproche le plus des clauses généralement admises (1).

28. — Les traités *généraux* ou *collectifs* ont un caractère tout différent. Ils ne concernent pas seulement les intérêts particuliers d'un nombre limité d'États, et ne sont relatifs ni à une affaire spéciale ni à la liquidation du passé ; mais ils formulent certaines règles applicables d'une façon générale, dans l'avenir, à des rapports internationaux déterminés : les États civilisés y conviennent, dans l'intérêt de la communauté, de limiter leur indépendance et leur autonomie, pour se soumettre à l'observation d'un principe nouveau qu'ils estiment nécessaire à la bonne organisation de leurs rapports mutuels.

La pratique moderne a même imaginé un procédé commode pour généraliser autant que possible les règles que les traités collectifs se proposent de sanctionner. Leurs prescriptions se rapprochent, comme on a l'a dit, des lois, les contractants jouant le rôle de législateurs, en ce sens qu'elles disposent pour l'avenir et en vue d'une application aussi générale que possible. Mais elles en diffèrent par ce côté, que, les contractants ne représentant pas une autorité supérieure capable d'imposer sa volonté aux autres membres de la communauté internationale, elles ne lient que les signataires et ne s'imposent pas aux puis-

(1) L. RENAULT, *op. cit.*, p. 40; E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 71 et s.

sances qui sont restées étrangères au traité. Or, pour amener le plus grand nombre d'États à y participer, comme il serait matériellement impossible de réunir tous leurs représentants, les Puissances qui ont pris l'initiative de la déclaration, après l'avoir adoptée elles-mêmes, en proposent l'acceptation aux autres : celles-ci y peuvent adhérer soit expressément, en donnant leurs signatures, soit tacitement, en observant en fait les résolutions nouvelles dans leurs relations extérieures, et devenir ainsi parties contractantes. C'est ainsi que la déclaration de Paris du 16 avril 1856 sur le droit maritime a été acceptée par toutes les puissances, sauf quelques-unes ; que la convention de Genève du 22 avril 1864, pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, et la déclaration de St-Pétersbourg du 4/16 novembre 1868 sur l'emploi des balles explosibles, forment actuellement le droit commun des peuples civilisés.

29. — La recherche des règles énoncées dans les traités est beaucoup plus facile que celle des règles coutumières. Elles sont en effet consignées par écrit, dans une convention signée et authentique. D'ailleurs, pour l'étude du droit conventionnel, il n'est pas nécessaire de remonter jusqu'à l'original : les États publient presque toujours le texte des traités qui les intéressent dans les journaux ou bulletins consacrés aux lois nationales. En outre, les recherches sont singulièrement facilitées par les nombreux recueils, qui contiennent la série des traités se référant soit à une certaine époque pour tous les États du monde ou une partie d'entre eux, soit à un État déterminé. Les deux plus connus sont ceux de G. F. de Martens et de De Clercq (1).

30. — *c*) Les *lois nationales et les décisions des tribunaux*. — La législation intérieure des États et la jurisprudence de leurs tribunaux sont citées par beaucoup d'auteurs au nombre des modes générateurs du droit international (2).

(1) Le recueil de G.-F. DE MARTENS a un caractère général. Il a été fondé en 1791 à Goettingue et comprend jusqu'en 1874 50 volumes. Depuis 1876, il est continué par la publication d'une nouvelle série due aux soins de MM. Samwer, Hopf et Stoerk.

Le *Recueil des traités de la France* publié, sous les auspices du ministère des affaires étrangères, par M. DE CLERCQ, contient les conventions les plus importantes conclues de 1713 à 1789, toutes les conventions conclues de 1789 à nos jours, et quelques-uns des messages et rapports dont ces traités ont été l'objet devant les Chambres.

On peut ajouter à ce recueil, en ce qui concerne la France, les *Traités de la France avec l'Allemagne*, de janvier 1871 à octobre 1873, publication officielle, 1873 ; et le *Recueil des traités, conventions, lois, décrets et autres actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, publication officielle, 5 vol., 1872-1876.

(2) En ce sens, L. RENAULT, *op. cit.*, p. 43 ; HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 107 et s.

Nous ne croyons pas cette opinion exacte (1). En effet, il est de l'essence d'une règle internationale de recevoir une application réciproque et de ne pas être limitée au territoire d'un seul État. Or, l'autorité des lois nationales expire nécessairement aux frontières de l'État qui les a promulguées, le principe de souveraineté s'opposant à ce qu'elles soient obligatoires en pays étranger. Les lois ne peuvent donc, par elles-mêmes, formuler des principes qui aient une portée internationale.

Sans doute, les législations internes des divers États peuvent contenir des règles qui intéressent directement le droit international public, comme celles relatives à la représentation de l'État à l'étranger, aux pouvoirs publics chargés de déclarer la guerre, de faire la paix et de conclure les traités ; ou encore, celles qui concernent l'extradition des criminels, les prises maritimes, les privilèges et immunités des agents diplomatiques, les instructions particulières des armées en campagne. Mais ces règles internationales n'ont pas été créées par les législations qui les ont formulées ; celles-ci n'ont eu pour objet, en précisant leur portée et leur étendue, que d'assurer l'accomplissement des obligations imposées à l'État par la coutume ou les traités ; elles procurent uniquement, sur le territoire des États auxquels elles appartiennent, une meilleure observation des règles déjà existantes, et, à ce titre, elles offrent l'avantage de pouvoir fournir des renseignements précieux pour la connaissance et la démonstration des règles admises par les divers peuples ; mais, encore une fois, elles ne les créent pas.

On objecte qu'il peut se présenter telles législations qui contiennent des prescriptions *nouvelles* relatives aux relations des États, auquel cas, dit-on, il est impossible de soutenir qu'elles n'ont d'autre but que de mieux assurer l'application de règles nées antérieurement de l'usage ou de la convention. Le fait est exact; mais la conclusion ne l'est pas.

De deux choses l'une, en effet : ou la loi qui contient ces nouvelles dispositions a été promulguée par un seul État, ou la même matière a fait l'objet de lois identiques dans la majorité des États.

Dans le premier cas, la loi unique ne constitue en réalité qu'un projet de règle internationale soumis à l'approbation des autres Puissances et que celles-ci restent entièrement libres d'accepter ou de repousser. Admettons qu'elles l'acceptent, soit en introduisant la règle dans leurs propres législations, soit en y conformant en fait leur conduite : on ne pourra pas dire que la loi l'aura créée, mais bien la pratique ; la loi aura servi de premier terme à l'établissement d'une règle coutumière (2).

(1) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 83 et s.
(2) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 84.

Dans le second cas, à supposer que plusieurs lois, même édictées en même temps par suite de l'accord au moins tacite des États, règlent de la même façon la même question, la règle communément admise par elles ne devra pas être regardée davantage comme leur devant son origine : ces lois n'apparaissent toujours que comme la preuve de la communauté d'idées qui réunit les divers États, et, par suite, comme la trace écrite d'une règle conventionnelle. Au reste, cette hypothèse de plusieurs lois promulguées en même temps et dans le même sens sur un point déterminé n'est guère vraisemblable ; en tous cas, elle ne s'est pas encore réalisée. Le seul cas possible est celui de plusieurs législations reproduisant successivement des décisions analogues : or, même dans ce cas, la naissance de la règle internationale sera due non aux lois elles-mêmes, mais bien à leur succession, à la répétition des mêmes solutions admises par la majorité des États, c'est-à-dire à une pratique habituelle et généralisée. En un mot, c'est ici l'usage qui l'aura créée.

31. — Il faut en dire autant des sentences des tribunaux. Les tribunaux sont assez fréquemment saisis de questions de droit international, par exemple, de difficultés relatives aux prises maritimes, aux immunités diplomatiques, à la piraterie, à l'extradition. Dans chaque pays, l'autorité de leurs décisions est naturellement considérable. Mais, au point de vue international, ces décisions ne peuvent donner directement et par elles seules naissance à des préceptes juridiques. Il n'y a point d'autorité supérieure aux États eux-mêmes qui les ait investies de ce pouvoir. Seulement, elles peuvent exercer une certaine influence sur le développement de la coutume ou la préparation des traités ; de plus, elles font connaître le sens et apprécier l'utilité des principes qu'elles appliquent : à ce double point de vue, elles méritent d'être examinées de près (1).

32. — *Appendice. De la codification du droit des gens.* — Les deux sources du droit des gens qui viennent d'être indiquées, la coutume et la convention, ont le grave défaut d'être l'une incertaine et l'autre instable. Aussi, les auteurs modernes se sont-ils demandé s'il ne serait

(1) A cet égard, on fait justement observer qu'il ne faut pas accepter sans réserve les décisions des tribunaux d'un pays. Elles peuvent en effet avoir été plus inspirées par les exigences de la politique ou le sentiment exagéré du patriotisme que par l'intérêt de la justice et du droit. On cite l'exemple des Cours d'amirauté d'Angleterre, sous le premier Empire, dont les arrêts ont été souvent excessifs dans le sens des droits des belligérants contre les neutres. Les tribunaux *mixtes*, c'est-à-dire ceux composés de juges désignés par les intéressés, offrent plus de garanties d'impartialité, et s'inspirent plus directement des principes du droit des gens. — Cf. L. RENAULT, *op. cit.*, p. 46 et s. ; E. CHAUVEAU, *op cit.*, p. 87.

pas utile, en même temps que possible, de codifier les règles internationales.

L'idée n'est pas nouvelle. Déjà, en 1782, paraissait à Leipzig un « Code maritime général pour la conservation de la liberté de la navigation et du commerce des nations neutres en temps de guerre ». En France, le décret du 28 octobre 1792 ordonnait la rédaction d'une « Déclaration du droit des gens »; le projet, rédigé en 21 articles et présenté à la Convention de 1795, fut rejeté. En 1863, les « Instructions pour les armées en campagne » des Etats-Unis de l'Amérique du Nord constituent une véritable codification du droit de la guerre, promulguée sous forme de loi nationale. Enfin quelques auteurs modernes ont fait d'intéressantes tentatives de codification générale : il suffira de citer, parmi les plus connus, Bluntschli et Dudley-Field (1).

33. — Tant au point de vue théorique que pratique, la question de la codification des règles du droit international est vivement controversée. La majorité des auteurs pense, et, nous croyons, avec raison, que cette codification, d'une réalisation particulièrement difficile, n'offrirait pas d'avantages en rapport avec ses inconvénients.

Tout d'abord, la difficulté viendrait de ce qu'un tel Code, pour être universellement obligatoire, devrait être le produit d'un accord établi entre les États sur les principes du droit et leurs formules. Or, cet accord paraît, dans l'état actuel, plus qu'improbable. L'enchevêtrement et, très souvent, l'antinomie absolue de leurs intérêts politiques, économiques et moraux, créent un obstacle presque insurmontable à la communauté des idées juridiques, et feraient sûrement repousser une codification dont l'effet nécessaire serait de favoriser les uns au détriment des autres. On l'a bien vu lors de la conférence qui s'est réunie en 1874 à Bruxelles, sur l'initiative de la Russie, pour essayer de rédiger les lois de la guerre : la tentative échoua devant le conflit d'intérêts que faisait naître l'organisation des armées permanentes dans les grandes Puissances, en regard du système des milices conservé par les États plus faibles.

D'autre part, peut-on dire que ces difficultés pratiques seraient compensées par l'utilité de la codification? certains l'ont pensé. Le but de toute codification, a-t-on dit, est de distinguer ce qui est la loi de ce qui ne l'est pas, et de débarrasser le droit pratique des obscurités, des contradictions, et des règles tombées en désuétude; en outre, partout la codification a été le meilleur moyen de répandre la connaissance de

(1) BLUNTSCHLI, Le *Droit international codifié* (trad. par LARDY); D. DUDLEY-FIELD, *Projet d'un Code international* (trad. par A. ROLIN).

la loi, d'éveiller le sentiment des droits et des devoirs de chacun, de faire naître dans le gouvernement et dans la société le respect des principes définis et connus de tous. Or toutes ces considérations ont plus de valeur encore dans le domaine du droit des gens que dans celui du droit privé (1).

Ces observations ne manquent pas en elles-mêmes de justesse. Il est hors de doute que la codification permettrait de formuler avec précision les règles communément admises et de réduire ainsi les difficultés que soulèvent leur application et leur portée. Mais cette formule, quelle autorité, supérieure aux caprices ou aux résistances injustifiées des nations, sera chargée de la rédiger? à supposer même qu'elle existât ne faudra-t-il pas créer une juridiction suprême, chargée de défendre l'unité du droit, si laborieusement édifiée, contre les divergences et les oppositions intéressées qui ne manqueraient pas de venir, au lendemain de la rédaction du Code, en compromettre irrémédiablement l'existence? or, qui ne voit la difficulté, plus grande encore que celle de la codification, d'organiser cette autorité et ce tribunal suprême?

Enfin, la codification présenterait, ici plus qu'ailleurs, les inconvénients qui lui sont inhérents. Elle aurait inévitablement pour résultat de paralyser les forces vives qui concourent à la formation du droit des gens, et, spécialement, d'entraver l'œuvre continue de la coutume qui seule, nous l'avons dit, garantit la stabilité de ses préceptes. Il faudrait bien, en effet, écarter la puissance créatrice de la coutume; sinon, la coutume, en créant des règles nouvelles, en abrogeant par désuétude des règles anciennes, compromettrait singulièrement l'autorité du Code, et ferait renaître ce défaut de certitude et de précision contre lequel on avait voulu se prémunir.

34. — Concluons donc, que l'idée d'une codification du droit des gens est encore prématurée. « A vrai dire, le droit des gens est trop jeune encore; en voie de formation, à l'état embryonnaire sur quelques points, il a besoin du temps pour se compléter; il faut attendre l'œuvre patiente des années, laisser les principes se fortifier, permettre à la science de s'affirmer, aux jurisconsultes de travailler, d'épurer peu à peu les notions et de former un corps de doctrine plus homogène. La codification ne s'explique, elle n'a chance de réussir, elle n'a d'utilité qu'au jour où elle est à peu près faite dans les esprits, dans les ouvrages et dans la pratique; c'est un fruit tout préparé qu'on se contente de cueillir : le droit des gens n'est pas mûr pour la codification » (2).

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 258. — Cf. *La guerre d'Orient et la conférence de Bruxelles*, du même auteur, p. 47 et s.

(2) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 103 et s.

§ 5. — Histoire et progrés du droit des gens.

35. — Dans cette esquisse rapide que nous devons consacrer, au début de cette étude, à l'histoire des relations internationales et au progrès du droit des gens, notre but n'est pas d'énumérer les guerres, les négociations diplomatiques, les traités, en un mot toutes les manifestations de la vie internationale depuis l'antiquité jusqu'à nos jours, mais seulement de caractériser, pour chaque grande période, les idées qui ont déterminé les rapports entre les États et les règles juridiques qui les ont dominés. Les faits sont passagers et changeants : ils sont souvent l'effet du hasard ou de l'arbitraire. Au contraire, les théories auxquelles obéit une époque historique et qui sont la cause plus ou moins éloignée des faits qui s'y déroulent, sont simples; il est intéressant de les mettre en lumière, parce qu'elles aident l'esprit à s'orienter parmi le nombre infini des circonstances particulières qui constituent la vie des nations, en même temps que les transformations qu'elles ont subies permettent de se rendre compte de la formation progressive de la conscience juridique des peuples.

On peut distinguer, dans l'histoire du droit des gens, trois grandes périodes, l'*antiquité*, le *moyen âge*, l'*époque moderne*.

I. — *L'antiquité.*

36. — Contrairement à l'opinion généralement soutenue, et malgré les différences nombreuses qui séparent les notions reçues dans l'antiquité de l'idée qu'on se fait actuellement du droit international, il faut admettre qu'il y avait dans le monde ancien un certain nombre de règles juridiques ayant pour objet les rapports des nations entre elles.

C'étaient des règles *juridiques*, car les peuples qui les observaient se croyaient liés par elles, et pensaient avoir le droit d'en exiger l'observation des autres nations; elles avaient une portée *internationale*, car elles s'appliquaient aux relations qui s'établissaient entre les peuples indépendants, lesquels se traitaient en fait sur le pied de l'égalité et de la réciprocité, tant au moins que le plus faible n'avait pas été contraint de s'incliner devant la suprématie du vainqueur (1).

(1) En ce sens : E. CHAUVEAU, *Le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'antiquité*, dans la *Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, 1891.

37. — Nous ne voulons pas dire par là qu'il faille méconnaître l'influence de la religion et de la morale sur le développement de ces règles.

On sait le rôle considérable de l'élément religieux dans la constitution des anciennes sociétés : tout, a-t-on pu dire justement, tenait à la religion, la vie privée du berceau à la tombe, la vie publique du comice au champ de bataille; c'est d'elle que la cité tenait ses principes, ses règles et sa magistrature (1). Mais, tout en admettant comme origine des prescriptions du droit ancien la volonté divine, ce serait une exagération que d'en nier le caractère juridique. Le droit théocratique, le *fas*, est toujours le droit; et, s'il est venu s'y ajouter plus tard, avec les progrès de la civilisation et sous l'empire de nécessités et de besoins nouveaux, d'autres règles, établies cette fois par les hommes, destinées à interpréter et à compléter les premières, et constituant à proprement parler le *jus*, en réalité, la seule différence qui puisse être indiquée entre elles ne réside ni dans leur caractère ni dans leur notion essentielle, mais bien seulement dans leur origine.

Il en est de même du principe moral, de la *bona fides*, qui domine les relations internationales de l'antiquité. Ce principe éclate dans toutes les manifestations de la vie juridique des nations. A Rome, on trouve exprimée formellement dans les traités l'obligation de s'abstenir de tout dol (2); c'est conformément à la bonne foi qu'ils doivent être interprétés et exécutés (3); c'est aussi sous la garantie de la *fides publica* que les ambassadeurs étrangers remplissent leurs fonctions, et cette *fides publica* a pour ainsi dire des ministres publics dans la personne des *Fétiaux* : « *fidei publicæ inter populos præerant* » (4). Mais le principe moral, qui relie les règles du droit des gens et leur sert de base commune, ne fait pas non plus disparaître leur caractère juridique. Il y a, en définitive, comme une sorte d'alliance entre la religion, la morale et le droit, pour fonder les principes auxquels les nations doivent obéir dans leurs rapports mutuels, alliance que les anciens auteurs semblent eux-mêmes avoir aperçue (5).

38. — Il semble que ce fût dans la *Grèce antique* que devait naître le sentiment de la nécessité d'un droit international (6). Sa situation

(1) DURUY, *Histoire des Romains*, I, p. 141; FUSTEL DE COULANGES, *La cité antique*, p. 4.

(2) TITE-LIVE, I, 24; XXXVIII, 11.

(3) CICÉRON, *De off.*, III, 29. — Loi 24, pr., Dig., *Ad. leg. Jul. maj.*, XLVIII, 4.

(4) VARRON, *De ling. lat.*, V, 15.

(5) Il semble notamment que Cicéron ait voulu la signaler, lorsqu'il dit, en parlant des lois de la guerre: « ac belli quidem *æquitas sanctissime* fetiali populi romani *jure* præscripta est. » (*De off.*, I, 11).

(6) En ce qui concerne les nations orientales, nous signalerons la pratique très

géographique et la configuration du pays étaient particulièrement favorables aux relations extérieures ; son littoral, fait pour les communications maritimes, coupé par un grand nombre de golfes et de ports naturels propres au mouillage des navires, sa position sur la Méditerranée près de l'Égypte, de la Palestine et de l'Asie-Mineure, c'est-à-dire des pays où se concentrait le trafic des Phéniciens et des autres nations commerçantes, enfin les richesses de son sol et la qualité de ses habitants, tout devait la porter vers les rapports internationaux. En outre, le territoire grec lui-même était divisé en un certain nombre de souverainetés indépendantes, qui, dans l'impuissance où elles étaient chacune d'obtenir ou de conserver l'hégémonie sur les autres, devaient finir par constituer une sorte de communauté. Unies par la communauté d'origine, de langue, de religion, de mœurs et de besoins intellectuels, se sentant membres d'une même famille, et comprenant la nécessité d'obéir à certaines règles pour assurer la régularité de leur commerce mutuel, ces républiques devaient acquérir de bonne heure le sentiment de la vie internationale et la conscience d'un droit applicable à leurs relations extérieures.

39. — Malgré tout, les rapports des peuples grecs avec les populations non helléniques demeurèrent toujours fort restreintes. Les Grecs, — et leurs meilleurs écrivains les fortifiaient dans cette idée, — se considéraient comme une nation privilégiée, favorisée des Dieux, tellement supérieure par ses mœurs, ses institutions, sa culture générale, qu'elle avait le droit de mépriser le reste du monde, c'est-à-dire les barbares, prédestinés par la nature même à devenir ses esclaves. Chez eux, les étrangers ne jouissaient d'aucun droit, si ce n'est de l'inviolabilité de leur personne et de leur vie, assurée par les lois de l'hospitalité. C'est au nom de ces idées qu'Aristote conseillait à Alexandre le Grand de réduire en esclavage les barbares vaincus par ses armées, et que Solon, l'un des sept sages, encourageait les associations formées pour piller les marchands étrangers.

40. — Dans l'intérieur de la Grèce, au contraire, la vie internationale s'affirma avec une certaine netteté. Après l'invasion dorienne, les populations grecques sentirent que, malgré leurs divisions politiques, elles constituaient une seule et même nation, unie par la race, la

anciennement connue des traités. Dans les temps les plus reculés et dès l'époque de la domination des Pharaons en Égypte, on trouve la trace de traités publics, et l'on voit naître chez les contractants le sentiment d'une obligation juridique, à raison de la parole donnée. — Cf. sur la vie internationale des peuples d'Orient : BARBEYRAC, *Histoire des anciens traités ;* HOLTZENDORFF, *Introduction au droit des gens ;* LAURENT, *Histoire du droit des gens et des relations internationales ;* F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 46 et s.

langue, la religion, les mœurs et les aspirations communes. L'organisation indépendante que reçurent alors les diverses républiques contribua de son côté à fortifier ce sentiment. En présence de l'accroissement des intérêts matériels et moraux des peuples, les ressources de la vie municipale devinrent insuffisantes ; le développement des besoins sociaux exigea des relations extérieures suivies et régulières, relations qui d'abord établies en fait, furent ensuite reconnues par la loi et réglées par des traités publics.

41. — En temps de paix, les traités entre les peuples de la Grèce pouvaient avoir les objets les plus divers. Le plus ordinairement, ils étaient destinés à reconnaître certains avantages aux étrangers sur le territoire national : c'étaient, comme on l'a dit, de véritables traités d'établissement et de protection. Parfois même, ils instituaient à cet égard des catégories spéciales de fonctionnaires, appelés *proxènes*, lesquels, choisis d'abord par les intéressés eux-mêmes et plus tard par les gouvernements, étaient chargés de sauvegarder les droits des étrangers. D'autres, mais plus rarement, donnaient aux citoyens la jouissance en pays étranger non seulement des droits civils, mais même des droits politiques : on appelait les alliances de ce genre *isopolities*. La concession de ces avantages était généralement accordée sous condition de réciprocité.

En dehors de ces privilèges, on doit encore signaler les alliances nombreuses qui réunissaient les peuples de la Grèce en vue de la solution des questions d'ordre général. Leur objet primitif et essentiel était uniquement religieux : il s'agissait, par exemple, d'ériger un temple à frais communs ou de célébrer en commun des fêtes périodiques ; on les appelait *amphictyonies ;* la plus célèbre fut celle de Delphes. Mais ces assemblées n'avaient pas tardé à sortir de leur rôle purement religieux ; on put voir le conseil des amphyctions prendre des décisions d'ordre politique, et, par exemple, organiser la résistance contre un ennemi commun ou se constituer en tribunal suprême pour résoudre les conflits internationaux.

Les Grecs n'ignoraient pas non plus l'envoi d'ambassades temporaires, chargées de traiter au nom de la nation qu'elles représentaient. Les ambassadeurs avaient droit au respect, et leurs personnes étaient inviolables.

Enfin, lorsqu'une difficulté surgissait entre deux ou plusieurs États, les intéressés remettaient souvent à des arbitres le soin d'en donner la solution. Parfois même, les traités imposaient aux parties contractantes l'obligation de demander à un tribunal déterminé par avance la solution des différends qui pourraient les diviser. Si les moyens de conciliation pacifique ne réussissaient pas, il fallait bien en venir aux armes ;

mais une déclaration préalable, en forme solennelle, devait annoncer la guerre, et, pendant la durée des hostilités, on ne manquait pas d'observer certaines règles d'humanité, de même qu'on entourait d'une protection spéciale certaines personnes ou certains lieux : c'est ainsi que la personne des hérauts ou des messagers, porteurs des propositions de l'ennemi, était considérée comme inviolable et sacrée (1).

42. — Les *Romains* ont certainement connu et suivi, au moins pendant la première partie de leur histoire, et, plus précisément, jusqu'à la fin de la seconde guerre punique, des règles juridiques relatives aux relations extérieures.

En Italie, Rome s'était tout d'abord trouvée en contact avec des peuples assez forts pour faire respecter leur indépendance et obtenir d'être traités en égaux, quand ils ne parvenaient pas à imposer eux-mêmes, pour un temps, leur supériorité. Ajoutons que les institutions et les mœurs des différents peuples d'Italie présentaient la plus grande analogie, ce qui devait contribuer à établir la réciprocité dans leurs relations mutuelles. Rome eut donc tout d'abord conscience d'être tenue envers les peuples, qui savaient ainsi lui résister, au respect de certaines obligations. Mais lorsque la victoire de Zama l'eut délivrée du seul adversaire qui fût capable de lui tenir tête, c'est-à-dire de Carthage, et qu'à l'infériorité des peuples avec qui elle se trouva désormais en rapport, vint s'ajouter la différence de plus en plus sensible des mœurs et des institutions, l'on vit s'effacer chez elle toute notion d'une égalité de droits, et disparaître du même coup la possibilité même d'une réciprocité de traitement dans les relations extérieures. Désormais, la politique des Romains eut pour guide exclusif l'intérêt : invoquant la lettre des traités, ou, plus simplement, la toute-puissance de sa volonté, la République dispose des héritages princiers, démembre les empires, et fait la guerre, soit pour enrichir le trésor, soit pour satisfaire l'ambition des hommes qui savent la dominer. La *Majesté* du peuple romain n'a plus conscience d'être liée par quelque obligation juridique envers les autres peuples; la République ne prétend plus qu'à la domination universelle, à l'*imperium mundi ;* les règles du droit des gens, qu'elle pratiquait au début, disparaissent progressivement, pour faire place aux décisions impératives de son gouvernement.

Il vient d'être dit que, dans le principe, Rome obéit dans ses relations extérieures à des règles d'ordre juridique. Il est facile de s'en convaincre en examinant succinctement ses relations pacifiques avec l'étranger, les usages qu'elle observait en temps de guerre, les règles qu'elle admettait relativement à la réception et à l'envoi des ambassa-

(1) V. sur tous ces points, HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 195 et s.

deurs, enfin l'institution de cette magistrature internationale qu'on appelle le collège des Fétiaux (1).

43. — *a*) *Dans les relations du temps de paix* que les Romains entretenaient avec les peuples étrangers, la règle était que Rome refusait à ceux-ci toute protection légale, toutes les fois qu'elle n'était pas liée par des traités envers eux; seules, la religion et la morale, grâce à l'action bienfaisante de l'*hospitalité*, assuraient aux étrangers à Rome certains avantages. Il est doublement intéressant de constater le principe: d'abord, il indique que lorsque Rome avait passé des conventions avec les cités étrangères, elle se croyait obligée à l'observation de certaines règles dans ses relations avec elles; en outre, il avait un caractère international, qu'il importe de noter. C'est ce que démontrent ses conséquences: les jurisconsultes en concluaient en effet que, bien que le pays avec lequel Rome n'avait pas conclu de traités ne pût être considéré comme un ennemi régulier, les biens de ses nationaux seraient cependant regardés comme *res nullius* et appartiendraient au premier occupant, de même que leurs personnes pourraient être réduites en esclavage, quoique la guerre n'eût pas été déclarée (2). Ces solutions appartiennent au droit privé; mais, en somme, elles trouvent leur base dans une règle du droit des gens, laquelle s'oppose ici à l'application des principes ordinaires.

44. — L'hypothèse qui vient d'être indiquée était la moins ordinaire. De bonne heure, Rome comprit tout l'intérêt qu'elle aurait à faciliter ses relations extérieures, en les entourant d'une protection efficace. De là, ces nombreux traités qu'elle concluait avec les cités étrangères et qui posaient les bases de leur commerce mutuel. Souvent, ces traités se contentaient d'affirmer l'amitié réciproque des deux peuples, ce qui entraînait le droit pour leurs membres de circuler librement d'une ville à l'autre, et empêchait que leurs biens ne fussent considérés comme *res nullius* ou leurs personnes réduites en servitude. Parfois aussi, c'étaient des traités de commerce ou des conventions réglementant certaines questions spéciales, susceptibles de soulever des difficultés. Mais, le plus souvent, les traités avaient pour objet l'alliance de plusieurs cités indépendantes en vue de repousser un ennemi commun ou de favoriser le commerce et les rapports de leurs membres : ils contenaient, par exemple, la concession réciproque d'avantages juridiques déterminés, comme le droit d'avoir le *connubium*, c'est-à-dire de conclure les mariages réguliers, d'avoir le *commercium*, c'est-à-dire d'accomplir les solennités qui font acquérir la propriété et par extension de

(1) Cf. E. CHAUVEAU, *Le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'antiquité*, dans la *Nouvelle Revue historique*, 1891.

(2) Loi 5, § 2, Dig., *De Capt.*, XLIX, 15.

passer les actes juridiques relatifs à la gestion du patrimoine, ou encore le droit de porter les différends qui pouvaient s'élever devant ces juges spéciaux qu'on appelait les *recuperatores*, suivant une procédure spéciale qui dénote chez les anciens la préoccupation constante d'améliorer leurs relations pacifiques.

45. — Toutes ces questions étaient résolues sur la base de l'égalité et de la réciprocité. La synonymie des mots *hostire* et *æquare*, le sens primitif du mot *hostes* (égaux), le démontrent suffisamment. En outre, leur réglementation avait un caractère juridique nettement accusé. Abstraction faite des stipulations qu'il contenait, le traité pris en lui-même avait la valeur d'un acte juridique, à ce point qu'il était soumis à des règles analogues à celles qui dominaient les contrats du droit privé. Ainsi, l'on exigeait une certaine *capacité* chez les contractants, capacité fixée par le droit interne de chaque peuple. En général, il était stipulé que l'État seul avait le droit d'obliger la nation, par l'intermédiaire des Comices et du Sénat. Aussi la convention passée par le magistrat, qui négocie et traite en son nom, n'est valable que s'il est autorisé; sinon, l'efficacité de la convention n'est pas certaine : elle est assurée d'une exécution complète, lorsqu'elle se réfère à des arrangements temporaires, et, par exemple, aux mesures passagères que nécessitent des opérations militaires, mais l'État peut au contraire s'en dégager, lorsque son caractère est définitif et sa portée durable (1). De même, la *formation* du traité est minutieusement réglée et présente la plus grande analogie avec les contrats passés entre particuliers. Le traité exige en effet un échange de volontés qui se manifeste dans la forme nécessaire pour produire un lien de droit. Cette forme, c'est la *sponsio*, qui rapproche le traité du contrat le plus usité à Rome, de la stipulation (2); ou bien, le traité prend la forme plus solennelle encore du *fœdus*, lorsque les représentants des États contractants, étant en présence, entourés des fétiaux, et d'accord sur le sens et l'objet des stipulations, recourent à une formule solennelle par laquelle ils jurent d'observer de bonne foi les clauses dont le *pater patratus*, l'un des fétiaux qui personnifie l'État en quelque sorte, aura donné préalablement lecture (3). Enfin, le traité n'a pas seulement la forme d'un acte juridique, il en a encore les *effets*, car il donne naissance à des obligations véritables : c'est une cause génératrice de droits. Il est vrai que la sanction n'en est pas aussi précise que dans le droit privé : Gaïus parle assez vaguement d'une revendication *jure belli* (4), et Tite-Live applique le mot *condicere* à la demande so-

(1) MOMMSEN, le *Droit public romain* (trad. par GIRARD, I, p. 287).
(2) GAIUS, *Comment.*, III, § 94.
(3) TITE-LIVE, I, 24.
(4) GAIUS, *op.* et *loc. cit.*

lennelle de réparation fondée sur le manquement à la parole donnée (1). Mais cette incertitude est forcée, car la notion même des rapports internationaux s'oppose à l'introduction d'une instance suivie conformément à la loi nationale et terminée, comme dans les procès entre particuliers, par une sentence accompagnée d'une exécution certaine. En notre matière, l'unique sanction du droit méconnu ou violé, en dehors de la crainte des Dieux et du danger politique qui proviendra du ressentiment de la partie lésée, résidera dans la possibilité d'entamer une procédure pour formuler de justes réclamations et, sur le refus d'y souscrire, de déclarer une guerre légitime. La guerre, cette solution douteuse et parfois injuste, est ici l'*ultima ratio*; c'est, à n'en pas douter, une sanction moins efficace que celles mises en pratique par le droit privé. Mais, si l'on peut en déduire l'infériorité du lien juridique qui résulte des traités, il serait inexact d'en nier l'existence. Si, comme on l'a prétendu (2), le traité n'avait que la valeur d'un « pacte nu », c'est-à-dire d'une convention dépourvue d'action, on comprendrait mal le droit, et même le devoir, de suivre une procédure déterminée pour déclarer la guerre, outre que les expressions dont se servent Gaïus et Tite-Live demeureraient sans explication satisfaisante.

46. — Outre les obligations conventionnelles, l'on doit encore signaler à Rome l'existence d'obligations internationales nées *ex delicto*. Quand un magistrat ou un citoyen avait commis un fait illicite, dommageable pour un État étranger, l'État lésé était fondé à demander une réparation à la cité qui comptait le coupable parmi ses membres. Celle-ci pouvait ou fournir une satisfaction personnelle, ou se dégager de toute responsabilité en faisant abandon de l'auteur du délit, c'est-à-dire en consentant à son extradition et en livrant sa personne et ses biens à l'État intéressé. Cette sorte d'abandon noxal recevait son application soit pour violation d'un traité, soit pour outrage à un ambassadeur, soit pour offense commise par un ambassadeur, soit au cas de rupture d'un traité passé par le général seul, sans mandat (3). Le droit de l'exiger était reconnu pour réciproque, et les Romains n'y prétendaient qu'à charge de l'admettre au profit des autres peuples (4).

47. — *b*) *En temps de guerre*, de nombreux textes démontrent que les Romains obéissaient à des règles déterminées.

Tout d'abord, les jurisconsultes savaient très précisément distinguer, comme on les distingue aujourd'hui, la guerre qui relève du droit des

(1) TITE-LIVE, I, 32.

(2) MOMMSEN, *op cit.*, I, p. 285.

(3) TITE-LIVE, V, 36; VIII, 39; IX, 8. — Loi 17, Dig., *De Legation.*, L., 8. — VARRON, *De vit. pop. rom.*, III, 8. — CICÉRON, *De off.*, III, 30.

(4) TITE-LIVE, V, 36; XXXVIII, 49.

gens, c'est-à-dire celle que Rome déclare à un autre peuple ou réciproquement, et la lutte entre les membres d'une même cité, c'est-à-dire la guerre civile ou le brigandage commis par des bandes non organisées en États (1). Sans doute, l'intérêt de la distinction se référait à Rome plutôt au droit privé qu'au droit des gens : les questions relatives à l'esclavage résultant de la captivité, à l'acquisition du butin, au *jus postliminii*, étaient les principales d'entre celles que les jurisconsultes soulevaient à son occasion. L'on ne rencontrait anciennement aucune de ces mesures générales, prises actuellement dans un intérêt public d'ordre et de justice, comme les prohibitions visant certains moyens de nuire à l'ennemi, la protection de la propriété privée, l'inviolabilité des personnes inoffensives : au contraire, l'on sait le droit absolu de disposition qui appartenait au vainqueur sur la personne et les biens du peuple vaincu; la réduction des captifs en esclavage, l'appropriation du butin, que les lois intérieures des cités prenaient soin de diviser suivant un mode déterminé entre les soldats et l'État, n'avaient rien d'illicite en soi, et, si les légionnaires devaient prêter à leur général le serment de ne pas détourner les objets d'une certaine valeur (2), c'était moins pour faire respecter les propriétés du vaincu que pour sauvegarder les droits de l'État sur le butin et assurer la discipline en prohibant le pillage des villes et des campagnes. Néanmoins, la distinction ne demeura pas absolument dépourvue de conséquences internationales. Pour ne citer que les deux principales, c'est dans l'hypothèse d'une guerre véritable qu'il faut se placer pour voir apparaître entre les belligérants des rapports conventionnels obligatoires et réciproques, et la procédure si minutieuse de la « déclaration ».

48. — C'est un principe certain et religieusement observé que celui qui commande d'exécuter la promesse faite à l'ennemi. C'était se déshonorer et attirer sur soi le mépris public que de manquer à la parole donnée. L'histoire romaine et les auteurs en fournissent maintes démonstrations (3). Il faut ajouter que non seulement les promesses engageaient leurs auteurs, mais qu'elles devaient encore être exécutées de bonne foi, et non d'après une interprétation stricte et déloyale des termes de la convention (4).

(1) Loi 21, § 1 et 24, Dig., *De capt.*, XLIX, 15 ; Loi 118, Dig., *De verb. sign.*, L., 16.

(2) AULU-GELLE, *Nuits attiques*, XVI, 4.

(3) L'exemple de Régulus est classique. On peut y joindre celui des prisonniers que Pyrrhus laissa partir à Rome pour y célébrer les Saturnales (DURUY, *op. cit.*, I, p. 279). — CICÉRON parle des critiques sévères et des punitions qui atteignaient les soldats coupables d'avoir manqué à la parole donnée (*De off.*, I, §§ 10 et 13).

(4) CICÉRON, *De off.*, I, § 13 ; III, § 29.

49. — Mais là où le caractère juridique des règles suivies en temps de guerre apparaît de la façon la plus saisissante, c'est lors de l'accomplissement des formalités nécessaires à la « déclaration ». Leur absence rend la guerre non seulement impie aux yeux de la divinité, mais encore contraire au droit. De là vient l'expression « *justum pium que bellum* » appliquée à la guerre régulièrement ouverte.

La déclaration de guerre constituait en effet une procédure régulière à trois phases distinctes. La première débute par un envoi des fétiaux au peuple dont la République a juste sujet de se plaindre. Les fétiaux exposent solennellement ses réclamations et demandent satisfaction. Puis, après un délai de trente-trois jours, pendant lequel a pu intervenir une décision réfléchie de la part des intéressés, les fétiaux retournent sur le sol étranger, y prennent les Dieux à témoin de l'injustice commise, et préviennent le peuple qui refuse d'accorder la réparation demandée de l'intention où est leur cité de prendre toutes les mesures propres à assurer le respect de ses droits. Cet ensemble de formalités reçoit les noms de *denuntiatio*, *condictio*, ou *indictio*, qui marquent tous la fixation d'un délai et se réfèrent en effet à celui dont il vient d'être question. La deuxième phase de la procédure est toute entière remplie par la délibération du peuple, qui examine la légitimité des motifs invoqués et le bien-fondé des réclamations formulées en son nom par les fétiaux. C'est une question de droit soigneusement discutée et jugée à Rome par le Sénat d'abord, puis par les Comices. Le motif légitime, c'est-à-dire la lésion d'un droit non suivie de réparation, donne à la guerre son caractère « juste ». Enfin, la troisième phase comprend la déclaration même de la guerre. Les fétiaux se présentent pour la troisième fois devant l'ennemi, lancent sur son sol un javelot teint de sang, et prononcent la formule sacramentelle qui signale l'ouverture des hostilités (1),

50. — On a justement fait remarquer l'analogie qui existe entre les formes de la déclaration de guerre et les actes de la procédure privée des Romains. La première phase, celle de l'*indictio belli*, équivaut aux formalités qui précèdent la demande du juge, et spécialement aux solennités qui entourent la promesse du *sacramentum*. On y voit se produire et s'affirmer les prétentions rivales des deux plaideurs, comme celles des deux cités. La seconde, dans laquelle les pouvoirs publics délibèrent sur l'opportunité de la guerre et la légitimité des motifs invoqués, correspond à la sentence du juge, avec cette différence toutefois que dans les relations internationales, c'est l'État qui est juge et partie dans sa propre cause, le débat ne pouvant être soumis à une

(1) TITE-LIVE, I, § 32. — Cf. AULU-GELLE, *Nuits attiques*, XVI, § 4.

juridiction supérieure à la souveraineté qu'il possède. Enfin la troisième phase, la déclaration proprement dite, n'est autre que le premier acte de l'exécution poursuivie contre le peuple qui refuse de satisfaire à de légitimes réclamations, et se rapproche de la *manûs injectio* du droit privé. Cette analogie est remarquable ; elle est en même temps susceptible d'explication. On ne saurait prétendre, comme on l'a quelquefois proposé, que le formalisme de la déclaration de guerre ait été calqué sur celui des *Legis actiones*; car la procédure de l'*indictio belli* et les formalités qui la suivent sont à coup sûr aussi anciennes, sinon plus, que l'organisation des actions de la loi : elles remontent à l'époque des premiers rois (1), et faisaient partie du *jus fetiale*, qui n'est sans doute qu'un emprunt fait par les premiers Romains au droit des peuples établis avant eux en Italie. Mais il est possible de soutenir, avec quelque vraisemblance, que si les formules applicables au règlement des difficultés qui s'élevaient soit entre les particuliers soit entre les peuples ont toujours été sinon identiques, du moins fort analogues, c'est qu'elles s'inspiraient d'une idée commune, à savoir, que lorsqu'un citoyen a fait reconnaître par l'autorité compétente la légitimité de ses prétentions, il doit pouvoir employer la force pour obtenir satisfaction. Tel est l'ancien droit des *Quirites*, et la conception de la guerre n'est pas différente. Avec le temps, le caractère primitif de la lutte privée qui s'attache aux contestations entre particuliers s'est atténuée sous l'influence de la civilisation, avec l'affermissement des pouvoirs publics et la tendance plébéienne vers l'égalité du droit ; au début de toute procédure, figure toujours la lutte entre les plaideurs, la *manuum consertio ;* mais ce n'est plus qu'une apparence de lutte, que le préteur arrête immédiatement. De là, des modifications notables dans les formules consacrées, de là aussi, la multiplicité et la diversité des actions. Mais la guerre, elle, conserva toujours sa nature première, son caractère et sa forme antiques, en sorte qu'au lieu d'une identité presque complète, il ne subsista plus entre les deux procédures que quelques traits de ressemblance (2).

Quoi qu'il en soit de l'explication, l'analogie certaine qui existe entre la déclaration de la guerre et la *legis actio* fait ressortir, — c'est le point important, — le caractère juridique assigné par les peuples d'Italie à l'emploi de la force dans les conflits internationaux : les règles qui déterminaient et gouvernaient le recours aux armes procédaient donc visiblement d'un véritable droit international.

51. — *c*) La pratique des *ambassades* n'était pas inconnue aux

(1) CICÉRON, *De Rep.*, II, 17.
(2) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 33 et s.

Romains, pas plus qu'aux autres peuples de l'antiquité, mais elle se présentait chez eux avec des caractères particuliers qu'il importe de signaler brièvement.

1° Anciennement, les ambassades permanentes n'existaient pas. Les Romains se servaient, pour soutenir leurs prétentions à l'extérieur et poursuivre en leur nom les négociations nécessaires, de mandataires spéciaux et temporaires. Le mandat de ces chargés d'affaires expirait de lui-même, quand le but déterminé par leurs instructions était atteint.

2° Une coutume assez ordinaire était également d'envoyer plus d'un ambassadeur à la fois; le Sénat romain n'en nommait jamais moins de trois. Cette pluralité de négociateurs avait ses avantages : elle leur permettait de s'éclairer mutuellement ou de se suppléer; mais elle avait le grave inconvénient de rendre plus facile la divulgation des affaires de l'État. Comment peut-on l'expliquer? C'était peut-être une marque d'égards envers la nation auprès de laquelle on les envoyait; peut-être aussi, le patriotisme jaloux des anciennes cités se refusait-il à l'idée d'envoyer un mandataire unique et puissant.

3° Le droit d'envoyer des ambassadeurs n'était pas considéré, comme il l'est de nos jours, comme un droit absolu, dérivant du fait même de la coexistence des États. Il fallait un traité préalable, ou du moins une concession expresse et spéciale de la cité qui consentait à en recevoir.

4° La cité était libre de réglementer à son gré leur admission, leur séjour dans la ville, leur retour dans leur pays. Elle leur accordait l'hospitalité et observait à leur égard les règles de politesse et de courtoisie : d'ordinaire, elle les entretenait à ses frais et leur rendait même certains honneurs dans les fêtes publiques. Mais ce n'était là que de simples égards mesurés sur le degré de sympathie qu'inspiraient leurs personnes ou la nation qu'ils représentaient : le refus de les leur accorder n'était pas considéré comme une violation du droit des gens ni, *a fortiori*, comme un motif légitime de déclaration de guerre; il était simplement la marque de sentiments peu amicaux (1).

52. — En revanche, une règle obligatoire, comme aujourd'hui, était celle qui concernait l'inviolabilité de la personne des envoyés. L'ambassadeur est un personnage sacré, protégé par le *jus legationis* dont parlent les textes (2). Les violences ou les insultes dont ils sont victimes ne sont pas seulement réprimées par la loi de l'État qui les reçoit, on

(1) Cf. sur tous ces points, MOMMSEN, *op. cit.*, p. 366 et s. — V. aussi E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 41 et s.

(2) CICÉRON, *Discours contre Verrès*; CORN. NÉPOS, *Pelop.*, V, 1; TACITE, *Histoire*, III, 80.

les considère encore comme des crimes du droit des gens, qui suffisent à motiver une demande d'extradition du coupable ou une déclaration de guerre légitime (1).

Cette inviolabilité avait-elle pour complément les immunités de juridiction qui garantissent actuellement l'indépendance des ambassadeurs en territoire étranger? On ne saurait l'affirmer en ce qui concerne la juridiction civile (2). Quant à la juridiction criminelle, il est vraisemblable que les envoyés étrangers, venant à Rome sous la garantie de la foi jurée, devaient être soustraits en principe à l'action directe de la justice répressive : s'ils s'étaient rendus coupables d'un délit quelconque, ils devaient être obligés de retourner immédiatement dans leur patrie, pour être ensuite l'objet d'une demande d'extradition et d'une poursuite criminelle devant les tribunaux de l'État lésé. Leur immunité n'avait donc ainsi qu'un effet temporaire : elle disparaissait le jour où l'État auquel ils appartenaient autorisait leur extradition.

53. — Ce droit d'ambassade, tel qu'il est pratiqué par les Romains dans la première période de leur histoire, est réciproque, c'est-à-dire que la République envoie et reçoit des ambassadeurs, sans établir de différence de traitement entre ceux qu'elle envoie et ceux qu'elle reçoit. Plus tard, lorsque sa puissance s'affirma et que sa domination s'étendit, Rome envoya encore des députés aux peuples ou aux rois étrangers : mais, c'était le plus souvent pour leur parler en maître et leur signifier ses volontés. Enfin, elle finit par ne plus accepter que des délégués, envoyés volontairement ou mandés à la barre du Sénat, pour fournir des explications ou présenter des excuses.

54. — *d) Le collège des fétiaux* constituait à Rome et chez les peuples voisins (3) une institution originale et d'un caractère exclusivement international. Les fétiaux, à la fois prêtres et magistrats, représentaient directement l'État. Chaque collège de fétiaux nommait un chef temporaire, le *pater patratus*, personnification vivante de l'État, qui parlait pour ainsi dire par sa bouche.

(1) Loi 17, Dig., *De legation.*, L, 8; VARRON, *De vit. pop. rom.*, III, 8.

(2) Il y a bien des textes qui accordent aux *legati* le *jus revocandi domum*, c'est-à-dire le droit de réclamer la compétence des tribunaux de leur pays (Loi 2, §§ 3 à 6; loi 28, § 1, Dig., *De jud.*, V, 1). Mais les *legati* ne sont pas de véritables ambassadeurs, dans le sens du droit des gens; ce sont des députés envoyés par les provinces ou les villes à l'Empereur, pour lui soumettre des vœux ou des réclamations. — Cf. E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 44.

(3) L'institution des fétiaux était commune à la plupart des peuples établis en Italie; il est même probable que Rome l'a empruntée à ses voisins (A. WEISS, *Le droit fétial et les fétiaux à Rome*, dans la *France judiciaire*, 1882-1883, p. 444 et s.). Cette communauté d'institution devait contribuer à l'établissement de la réciprocité dans les relations internationales, en même temps qu'elle en rendait la pratique singulièrement facile.

Leurs rôles étaient divers. Ils avaient un caractère politique, lorsqu'ils étaient choisis comme ambassadeurs. Ils étaient investis d'attributions judiciaires, puisque, dans les débuts au moins, ils étaient appelés à donner leur avis sur la légitimité d'une guerre et la valeur des réclamations formulées auprès d'une nation étrangère. Mais, surtout, ils étaient chargés de l'interprétation, pour ainsi dire législative, des préceptes relatifs au droit des gens ; ils avaient la surveillance des archives écrites, la garde des traditions, des rites et des formules, dont l'ensemble constituait le *jus fetiale*. A cet égard, leur influence était considérable : grâce à leur compétence spéciale et à la solennité de leur intervention, ils garantissaient la régularité des actes qui intéressaient l'État et leur imprimaient un caractère public ; ils représentaient aussi, au point de vue du droit international, l'élément de stabilité, si nécessaire aux règles juridiques (1).

II. — *Le moyen âge.*

55. — Au V^e^ siècle, la chute de l'empire d'Occident, sous l'invasion des barbares venus du Nord, détruisait l'unité de la domination romaine. Le monde civilisé se trouva divisé en deux moitiés, dont la destinée historique et le rôle international devaient essentiellement différer. Surtout lorsque l'église grecque et l'église romaine se furent séparées, l'Empire d'Orient ou byzantin s'isola complètement des nations occidentales pour tourner vers l'Est de l'Europe et en Asie-Mineure son activité commerciale et ses vues politiques.

56. — En Occident, les peuples de race germanique avaient succédé aux Romains. On rechercherait vainement dans leur histoire des faits constitutifs de coutumes et d'usages internationaux, encore moins des théories d'ensemble ou un mouvement d'idées quelconque sur le droit des gens. Chez ces peuples à demi sauvages, qui voient dans la force et la violence la source de tout droit et la base des relations publiques et privées, la notion d'une règle internationale est complètement inconnue. La ruse et la perfidie dominent les relations entre les souverains ; la parole donnée est rarement observée, quelque soin que l'on prenne de la renforcer par des serments prêtés sur les livres sacrés. Les guerres, pour ainsi dire permanentes, sont barbares et cruelles, et le pillage est la récompense offerte aux soldats victorieux.

(1) Cf. sur tous ces points, l'article précité de A. WEISS. — V. aussi E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 46 et s. ; MOMMSEN, *op. cit.*, VII, p. 377 et s. — Certains auteurs ont nié l'importance du rôle des fétiaux en droit international, notamment F. DE MARTENS (*op. cit.*, I, p. 82 et s.), et MARQUARDT (*Romische Staatsverwaltung*, III, p. 398 et s.).

L'invasion eut néanmoins une conséquence remarquable. Après avoir brisé la domination universelle des Romains, les barbares apportèrent le premier germe de l'individualisme des races. Étroitement attachées à leur indépendance, les tribus germaines se distinguaient par le soin avec lequel elles conservaient leurs mœurs et leurs traditions ; d'autre part, elles n'eurent jamais le souci d'imposer aux populations conquises leurs coutumes et leurs lois. Pendant longtemps, les vainqueurs et les vaincus vécurent côte à côte, avec leur civilisation, leur législation, leurs institutions particulières, en sorte qu'il se forma comme une communauté de sociétés politiques distinctes, plus ou moins indépendantes, capables, avec les progrès du temps et le rétablissement de l'ordre public, d'entrer en relations régulières.

En même temps, on assiste à la création de vastes empires, sous la forme monarchique, dans lesquels apparaît la concentration des pouvoirs entre les mains du souverain. Les royaumes de Clovis et surtout de Charlemagne ressuscitèrent pour un temps l'unité du monde civilisé. Mais ces empires, fortement constitués, avaient pour seul soutien le génie de leur fondateur : l'idée de l'unité morale de l'État, indépendante des changements qui peuvent se produire dans la personne de son chef, ne s'était pas encore fait jour. Il fallait qu'une fusion plus intime réunît les éléments disparates dont se constituaient les peuples d'Occident et pût fournir le germe de nationalités plus définies, soucieuses de faire respecter leur indépendance et suffisamment organisées pour défendre leur unité.

57. — Ce résultat devait se faire encore longtemps attendre. Après les discordes et les guerres qui divisèrent les descendants de Charlemagne, après le partage de son empire, il se manifesta dans les divers États formés de ses débris une tendance irrésistible vers le morcellement de l'unité politique. L'Europe occidentale se trouva divisée en une foule de petits États, ou, pour mieux dire, en une foule de propriétés indépendantes. En France, où l'on comptait déjà au X^e^ siècle plus de cinquante-cinq provinces jouissant d'une autonomie presque complète, la division du territoire allait toujours en augmentant. Il en fut de même en Italie, et plus encore en Allemagne. *L'ordre féodal* s'établit ainsi, basé sur la soumission des faibles aux forts.

Dans un pareil état de choses, en l'absence d'un pouvoir central doué de quelque puissance, il est aisé d'imaginer quelle fut la vie des États. Uniquement fondée sur la puissance matérielle, la féodalité fut la négation de toute justice et de toute légalité. La guerre fut la règle entre les seigneurs féodaux, et rien de ce qui pouvait la faire réussir, violences, cruautés, trahison, n'était négligé par eux. Rien n'arrêtait le carnage ni la destruction de l'ennemi par tous les moyens possibles. Les

rapports pacifiques formaient une rare exception, et, s'ils se maintenaient, ce n'était que grâce à l'initiative de quelques particuliers ou de certaines classes de la société.

On conçoit la situation difficile faite, dans ces temps de trouble et d'anarchie, aux étrangers. Leur vie et leur liberté dépendent exclusivement de la volonté du prince. Selon la coutume en vigueur au moyen âge, le *droit d'aubaine* donne au seigneur la propriété des biens de l'étranger mort sur son territoire. Le droit de *varech*, plus inhumain, permet au maître de la côte de s'emparer de la personne des naufragés et des débris de leur fortune : souvent même le seigneur leur ôte non seulement la liberté, mais encore la vie.

58. — Cependant, malgré tout son arbitraire et toutes ses violences, le système féodal a contribué, d'une façon très appréciable, à indiquer la notion de l'État moderne, et même, malgré le morcellement indéfini de la puissance souveraine et l'exclusivisme jaloux des seigneurs, à préparer le développement des principes sur lesquels repose le droit international des temps modernes.

L'hérédité du fief, jointe au principe de son indivisibilité, rompait heureusement avec la règle du partage successoral, suivie sous les Mérovingiens et les Carlovingiens, et marquait le premier pas vers l'unité de l'État. En même temps, au système de la personnalité des lois, autrefois en vigueur, succède le principe de leur territorialité, qui vint à l'appui de la conception nouvelle : les esprits s'habituèrent à l'idée d'une souveraineté perpétuée, s'exerçant dans les limites d'un territoire déterminé (1).

59. — En outre, plusieurs causes devaient tendre à abaisser les barrières, à développer l'idée du cosmopolitisme, à rapprocher les peuples en favorisant l'établissement d'une certaine communauté de mœurs et d'institutions.

C'est d'abord la *religion chrétienne*, et plus particulièrement l'Église catholique, qui se constitue le défenseur du droit contre l'oppression féodale, et use de son pouvoir spirituel pour adoucir les mœurs et réduire la barbarie. Les missions chrétiennes, les moines, pénètrent au sein des peuplades barbares, les appellent à la vie civilisée, et leur enseignent les premiers rudiments de l'organisation politique. En même temps, une communauté de fait rapproche les États au point de vue religieux ; en face du morcellement des souverainetés temporelles, l'unité de l'Europe chrétienne se constitue. On peut même dire que, par quelques-unes de ses institutions, l'Église figurait assez bien l'aspect moderne du droit des gens : tandis que les conciles nationaux représentaient l'État,

(1) E. CHAUVEAU, *Le droit des gens*, Introduction, p. 130.

les conciles œcuméniques, émanation de la société des États chrétiens étaient le pendant de nos congrès : l'analogie est d'autant plus exacte que les conciles sont maintes fois sortis de la sphère des intérêts religieux, pour résoudre des questions politiques. C'est avec leur concours que les papes exerçaient leur rôle d'arbitres, tranchaient les différends entre les souverains d'Europe, et mettaient un terme aux querelles et à l'arbitraire des seigneurs féodaux, en établissant et en maintenant la *trève de Dieu* (1).

Ce furent ensuite les *croisades*, provoquées et soutenues par l'autorité spirituelle de l'Église et de ses ministres. Leur influence sur le progrès du droit des gens est considérable. Non seulement elles ont rapproché sur les champs de bataille les peuples attachés au christianisme et fortifié ainsi la conscience de leur union, mais elles ont encore élargi le cercle des relations internationales en mettant en contact des peuples de races, de mœurs, d'aspirations distinctes. A ce point de vue, les croisades eurent plusieurs conséquences remarquables. Elles habituèrent les esprits, en Europe, à ne pas laisser au ban de l'humanité un peuple dont la puissance militaire avait brillé d'un vif éclat, les Turcs, qu'il devint impossible de considérer comme une valeur négligeable ; après la prise de Constantinople, il fallût compter la Turquie au nombre des Puissances européennes (2). Elles ont contribué à généraliser certaines coutumes humanitaires dans la pratique de la guerre. Elles ont eu pour effet de dévoiler aux peuples d'Occident la science que les Arabes avaient puisée chez les Grecs, et de renouer la chaîne de la civilisation gréco-latine. Enfin, elles accoutumèrent les hommes à quitter leur patrie, à élargir le cercle de leurs relations, à étendre leur commerce à des contrées dont elles leur avaient fait connaître l'existence et les productions. La navigation prit un rapide essor, et l'on vit les cités commerciales, plus particulièrement les républiques italiennes, fonder des établissements en Asie-Mineure et obtenir divers privilèges destinés à sauvegarder dans les pays hors chrétienté les intérêts de leurs sujets.

Le rapprochement social fut encore aidé, au moyen âge, par l'institution de la *chevalerie*. La chevalerie eut la plus heureuse influence sur le droit de la guerre, qu'elle humanisa. Grâce à ses traditions d'honneur et de courtoisie, grâce aussi à l'ascendant qu'elle exerçait par sa bra-

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 102 ; HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 262 et s. ; E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 131 et s.

(2) Cette évolution dans les idées se manifesta, à la fin du moyen âge, par un fait remarquable, la conclusion d'un traité entre François Ier et Soliman : ce traité entre un prince chrétien et le sultan de Constantinople marquait les débuts des relations régulières avec les mahométants (E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 136).

voure, elle établit des coutumes, égales pour tous, sans distinction de nationalité, et inspirées par les idées les plus nobles. Elle prohiba les massacres inutiles, les insultes adressées au vaincu, le pillage et le parjure; elle enseigna le respect des personnes inoffensives, la protection des faibles et des opprimés, l'obéissance absolue à la parole donnée, le respect des engagements pris envers l'ennemi. La politesse des chevaliers, jointe à la façon cérémonieuse dont le *clergé* se conduisait même dans les affaires politiques, pénétra la vie des cours, et devint l'origine de cette étiquette et de ces usages diplomatiques, qui appartiennent à la courtoisie internationale.

Enfin, l'effort des *villes* et *des corporations commerçantes* exerça la plus heureuse influence sur le développement de la vie internationale. Les opérations commerciales montrèrent aux hommes les besoins qu'ils ne pouvaient satisfaire qu'en s'unissant, et contribuèrent à établir, malgré les barrières féodales, des relations suivies entre sujets relevant de souverainetés différentes.

En présence de la domination universelle de la force et de la faiblesse des gouvernements, les villes de France, d'Allemagne et d'Italie furent amenées à prendre elles-mêmes le soin de leurs propres affaires. Elles s'associèrent pour défendre leurs intérêts, faire la guerre à frais communs, conclure la paix, négocier avec les autres villes autonomes ou les particuliers. Elles s'unirent pour combattre les éléments hostiles à la paix publique et obtenir, par leur action commune, des avantages industriels et commerciaux. C'est dans ce but que les corporations municipales des villes commerçantes du Nord fondèrent la célèbre *Ligue hanséatique* qui, soit par la force, soit par l'habileté de sa politique, réussit, en se faisant consentir des privilèges importants, à restreindre la plupart des entraves que les entreprises des pirates danois et les exigences des seigneurs féodaux avaient apportées à la navigation.

Ce qu'avaient fait les villes, les rois le firent en s'unissant aux communes, pour combattre la violence et les excès de leurs grands vassaux. Ces communes rendirent les plus grands services au droit international. La part active et indépendante qu'elles prenaient aux transactions commerciales leur fit déterminer exactement les usages qui s'étaient progressivement établis dans les relations du commerce, surtout du commerce maritime. Les municipalités des villes commerçantes de l'Europe occidentale publièrent, sous diverses dénominations, des recueils de coutumes, dont quelques-uns ont servi de fondement aux règles suivies de nos jours. Il convient de signaler particulièrement, à cet égard, les « *Rooles d'Oléron* » au XII^e^ siècle, le « *Consulat de la mer* » au XIV^e^, le *Guidon de la mer* » au XVI^e^.

60. — Malgré tout, aucune des causes qui viennent d'être signalées,

ni les aspirations et les intérêts des peuples, ni l'autorité spirituelle de l'Église, les guerres entreprises en commun, les institutions aristocratiques ou les progrès du commerce extérieur des États, ne possédait par elle-même la force nécessaire pour établir un ordre durable dans le domaine international. Ce qu'il fallait, c'était un pouvoir unique et ferme dans chaque État, indépendant de tout lien vis-à-vis des souverainetés étrangères. Ce pouvoir finit par se constituer, sous l'influence de causes multiples, et en affectant des formes diverses suivant les pays. Sans entrer dans l'étude des faits qui amenèrent ce résultat, il suffira de dire, d'une manière générale, que l'évolution se fit principalement avec le progrès et le développement des dynasties princières et des institutions monarchiques. L'exemple vint d'Espagne, et surtout de France, où la notion de l'unité nationale avait pénétré, grâce à la guerre de Cent ans pendant laquelle le peuple français eut à défendre son indépendance politique contre les souverains d'Angleterre, grâce aussi à la politique habile de ses rois, qui surent profiter des franchises communales et des rivalités de leurs grands vassaux, pour supprimer les privilèges et les immunités seigneuriales et assurer la suprématie du pouvoir central.

La notion de la souveraineté monarchique, liée à l'unité de l'État, désormais indépendante de l'autorité pontificale, est définitivement acquise au XVI^e^ siècle. Les publicistes commencent à s'en occuper : ils la définissent et se préoccupent de la légitimer (1). Elle devient l'expression de l'unité et de l'autonomie nationales ; elle s'affirme par l'institution d'armées permanentes et le droit de promulguer des lois ou des ordonnances applicables sur toute l'étendue du territoire de l'État.

61. — En même temps que s'établissait ainsi la notion de l'unité nationale, la tendance universelle et cosmopolite n'était pas de son côté sans faire de sensibles progrès. La Renaissance des arts, des lettres et des sciences, fit connaître à l'Europe occidentale les chefs-d'œuvre de l'antiquité classique et lui fournit un fonds précieux d'idées générales et élevées, nécessaires à la conception des principes du droit international.

L'invention de l'imprimerie, qui les répandit par le monde, la renaissance des études du droit romain, dont l'Europe presque toute entière accepta les règles rigoureuses et logiques comme base de sa jurisprudence, et qui vint remédier à la diversité des coutumes locales issues du régime des fiefs en déterminant une tendance générale vers la communauté de droit, les grandes découvertes géographiques dues aux Portugais et aux Espagnols, qui, en offrant aux peuples européens un nou-

(1) V., notamment, les *Six livres de la République*, de JEAN BODIN (1577).

veau champ d'activité, devaient singulièrement favoriser les relations commerciales et l'extension de la navigation maritime, c'est-à-dire, en définitive, le rapprochement des races, enfin, la Réforme, qui enleva tout un groupe d'États à l'autorité spirituelle du Pape et fit admettre que les relations internationales devaient rester indépendantes de sa volonté ainsi que des confessions religieuses, furent autant d'événements qui contribuèrent à changer l'ordre politique créé par le moyen âge et à préparer l'avènement du droit des gens moderne (1).

62. — Les *théories* et les *ouvrages relatifs au droit des gens* apparaissent déjà au moyen âge. On y rencontre la trace assez nette de la notion d'un droit applicable aux rapports entre les peuples. Le *Décret* de *Gratien*, que les canonistes commentèrent aux XIII^e^ et XIV^e^ siècles, examine et résout diverses questions de droit international, spécialement en ce qui touche la guerre, sa légitimité, le butin, les ruses permises, etc... (2). Dans le même ordre d'idées, on doit signaler le *Livre des batailles* d'Honoré Bonet, et le *Livre des faits d'armes et de chevalerie* dû à Christine de Pisan (3). De leur côté, les glossateurs et l'École de Bologne commençèrent à jeter les premiers fondements du droit international privé, et furent amenés ainsi à examiner certaines questions relatives au droit des gens. Bartole, notamment, écrivit un traité des *Représailles*.

Le XV^e^ et le XVI^e^ siècle devaient, avec la Renaissance et la Réforme, voir se multiplier les ouvrages de cette nature. L'étude du droit des gens se développe ; les questions importantes qu'il soulève sont toutes examinées et traitées. Parmi les auteurs dont les ouvrages eurent alors le plus de retentissement, il faut citer l'italien *Albéric Gentil* et l'espagnol *François Suarez* (4). Albéric Gentil publia des *Commentationes de jure belli*, ouvrage qui, remanié, prit le titre de *Libri tres de jure belli ;* il écrivit en outre un traité *De legationibus*. Sous ces titres restreints, cet auteur exposa la notion générale du

(1) Cf. sur tous ces points, HOLTZENDORFF, *op. cit.*, § 79 et s. ; WHEATON, *Histoire des progrès du droit des gens*, p. 29 et s. ; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 98 et s. ; E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 146 et s.

(2) HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 355.

(3) HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 352 et p. 356, note 3. — Cf. un article de M. NYS, *Honoré Bonet et Christine de Pisan*, dans la *Revue de droit international*, XIV, p. 451.

(4) La liste des auteurs qui ont écrit à cette époque est assez longue. On trouvera à cet égard toutes les indications nécessaires dans les articles de M. NYS (*Revue de dr. int.*, tomes XIV, XV, XVI et XVII), et dans RIVIER (*Note sur la littérature du droit des gens avant la publication du « Jus belli ac pacis » de Grotius.* — Cf. HOLTZENDORFF, *op. cit.*, § 85, et E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 145 et s., 151 et s.

droit des gens, et, l'un des premiers, soutint la théorie d'après laquelle les États doivent régler leurs rapports suivant des principes juridiques (1). François Suarez développa la même idée dans son traité *De legibus ac Deo legislatore*, mais avec moins de précision et de netteté.

Enfin, il convient de mentionner, en dehors des ouvrages juridiques, des œuvres qui, sans se préoccuper ni du droit ni de la morale, traitèrent de la politique que les souverains doivent suivre pour agir au mieux de leurs intérêts. Cette politique de l'intérêt trouva sa plus forte expression dans les traités de Machiavel, dont l'influence sur les rapports internationaux fut considérable. Au fond, cette influence ne fut pas si néfaste qu'on le croit ordinairement : en défendant la politique de l'intérêt, Machiavel raisonnait juste, puisque toute politique n'a pas d'autre but que la satisfaction des intérêts de l'État : le seul reproche qu'on puisse lui faire est de ne pas avoir assez montré que la politique doit se conformer aux prescriptions du droit, parce qu'en définitive l'injustice est contraire à tout intérêt bien entendu (2).

III. — *Les temps modernes.*

63. — A la fin du XVI[e] siècle, le droit des gens était fondé en germe, dans la doctrine et dans les faits. D'assez nombreux ouvrages avaient préparé les esprits à la notion d'un droit applicable aux relations internationales; en fait, la conscience juridique des peuples et des souverains s'était éveillée, et leurs rapports avaient pris un développement assez grand pour qu'il existât déjà un fonds commun de coutumes et d'usages prêts à se convertir en règles positives. Il n'y avait plus qu'à réunir ces éléments un peu dispersés, à fondre en un corps de doctrine complet et précis les notions encore obscures et les théories encore hésitantes, pour faire du droit international une science juridique indépendante. Ce fut l'œuvre d'un homme, *Grotius*, et d'un fait considérable dans l'histoire de l'Europe moderne, *la paix de Westphalie*.

64. — Ce furent les horreurs et la cruauté de la guerre de Trente ans qui déterminèrent Grotius à publier son traité *De jure belli ac pacis* (3). L'auteur, qui n'avait primitivement que l'intention d'exposer

(1) Son ouvrage principal « *Libri tres de jure belli* » date de 1583. L'auteur est mort en Angleterre en 1611.

(2) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 153.

(3) HUGUES CORNETS DE GROOT, plus connu sous le nom de GROTIUS, naquit en 1583. C'est à Paris où il s'était réfugié, après avoir été condamné dans sa patrie à la réclusion perpétuelle, qu'il publia son ouvrage (1625). Il s'était fait connaître auparavant par sa célèbre controverse avec SELDEN sur la question de

les lois de la guerre, élargit son sujet pour écrire en réalité un ouvrage d'ensemble sur le droit naturel et le droit des gens. Son point de départ est la division du droit en droit naturel (*jus naturale*) et droit positif (*jus voluntarium*). Le droit naturel ou droit philosophique domine toute son œuvre; à côté de lui, ou plutôt au-dessous de lui, vient se placer le droit positif ou volontaire, suivi dans la pratique, qui dérive de la coutume et des traités, lesquels sont l'expression de la volonté commune des nations. La place secondaire que Grotius assigne au droit positif s'explique assez naturellement, si l'on remarque que de son temps les règles admises par la pratique, encore incertaines et peu nombreuses, n'avaient pas encore revêtu un caractère juridique incontestable. Le droit des gens ne faisait que naître. Il devait s'effacer devant les conceptions du droit naturel, c'est-à-dire les raisonnements philosophiques abstraits. Cette méthode n'est pas sans inconvénient : certes, elle fait ressortir, de la manière la plus saisissante, les sentiments nobles et élevés de l'auteur, mais elle ne permettait pas de mettre en lumière éléments positifs du droit international; d'autant plus que Grotius, — c'est un autre reproche que l'on peut adresser à son œuvre, — laisse absolument de côté la vie et la politique internationales de son temps, pour ne citer à l'appui des principes qu'il formule que des exemples empruntés à l'histoire et à la littérature de l'antiquité.

Malgré ses imperfections, le traité *De jure belli ac pacis* eut un retentissement considérable; il exerça une influence vraiment extraordinaire sur les progrès du droit des gens. Lu, annoté et commenté dans tous les pays, il a dirigé les esprits de son temps et inspiré la politique des gouvernements; et, si les diplomates réunis au congrès de Westphalie ne l'ont pas consulté comme un texte de loi, ils l'ont toujours eu présent à la pensée et y ont puisé les éléments de leurs négociations (1).

65. — Dans le domaine des faits, le traité de Westphalie du 24 octobre 1648 n'eut pas une moindre importance.

Au point de vue politique, il appliqua pour la première fois le principe de l'équilibre européen, principe dont la portée fut immense, qui suscita la plupart des conflits internationaux des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, et prévint ou réprima les tentatives de monarchie universelle.

la liberté des mers, à laquelle il consacra une œuvre spéciale, le *Mare liberum* (1609). — V. pour de plus amples renseignements sur cette remarquable personnalité, la nouvelle traduction de son ouvrage par PRADIER-FODÉRÉ, en 3 volumes, I, p. 13 et s.

(1) E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 156. — La cour de Rome, dont les prétentions furent écartées au congrès de Westphalie, semble avoir prévu l'influence, dangereuse pour elle, des ouvrages de Grotius : elle les mit tous deux à l'index (HOLTZENDORFF, *op. cit.*, p. 247).

Au point de vue du droit des gens, la paix de Westphalie est considérée comme le point de départ de l'ère moderne. Ses préliminaires, ainsi que la façon dont elle fut menée à bonne fin, firent voir que les gouvernements et leurs mandataires entreprenaient une œuvre nouvelle pour eux et d'un caractère extraordinaire. Il n'y avait pas encore eu, dans la vie des nations européennes, un seul exemple d'une réunion des représentants des divers États, examinant leurs affaires en commun et prenant des décisions obligatoires pour tous. Aussi, les échanges de vues et les délibérations des plénipotentiaires portent-ils l'empreinte de l'inexpérience, de l'hésitation, d'une crainte puérile de compromettre leur honneur et la majesté des souverains représentés (1).

Malgré tout, le congrès réussit à aboutir, et il suffit d'examiner les propositions essentielles qui y furent adoptées pour apprécier son immense portée au point de vue des relations internationales. Tout d'abord, la paix de Westphalie résulte de ce fait sans précédent, nous le répétons, de la réunion des États européens, considérés comme membres de la même communauté juridique, laquelle était si pénétrée de la solidarité de ses intérêts qu'elle trouva nécessaire non seulement de délibérer sur les questions d'intérêt général, mais encore, ce qui était dépasser la mesure, de déterminer le régime intérieur de chaque État. Pour la première fois, on ne poursuivit pas seulement l'organisation territoriale de l'Europe, mais on reconnut le principe d'une société juridique entre ses peuples et l'on en consacra l'existence. En outre, le traité de Westphalie posa la règle qui devait présider désormais aux rapports internationaux, celle de l'égalité des États. Cette égalité, il la reconnaissait d'abord au point de vue religieux : tous les États souverains étaient tenus au même titre pour membres de la communauté internationale, quelle que fût la religion, protestante ou catholique, de leurs sujets. La sécularisation du droit des gens était ainsi acquise, malgré les protestations du Pape, intéressé à maintenir la suprématie de l'Église catholique. Mais cette égalité des États, le traité de Westphalie la reconnaissait encore au point de vue de leurs constitutions intérieures. L'indépendance de la Suisse, des Pays-Bas et de nombreux États de l'Allemagne, y fut solennellement consacrée : dès lors, on vit placées, sur un pied d'égalité parfait, des monarchies absolues, des républiques unitaires, comme Venise, ou fédératives, comme les Pays-Bas et la Suisse, et des monarchies représentatives, comme la Suède et l'Angleterre.

En consacrant ainsi le principe de l'égalité, d'où résultait la reconnaissance de la souveraineté et de l'autonomie des États, en y joignant

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 115.

la notion d'une communauté juridique qui les réunissait dans une même société de droit, le traité de Westphalie réalisait les conditions essentielles du droit international public.

66. — Sans doute, ces principes n'ont pas été toujours respectés. Plus d'une fois, les exigences d'une politique ambitieuse ou égoïste, les convoitises des souverains, la passion de la conquête, ont sacrifié le principe de l'égalité et de l'indépendance des États au désir d'imposer la suprématie matérielle ou morale d'une nation. Plus d'une fois, au nom de l'équilibre européen, les alliances et les coalitions les plus désastreuses, les violences et les usurpations les moins justifiées, ont été formées ou accomplies. Les partages de la Pologne furent une violation manifeste de l'indépendance des États ; la politique de conquêtes, inaugurée par Louis XIV, suivie et portée à son maximum d'intensité par Napoléon Ier, la pratique des interventions, si fréquentes avant et depuis la Révolution française, le régime de la Pentarchie, résultat des traités de 1815 qui prétendaient soumettre les nations européennes au contrôle de cinq grandes Puissances s'érigeant en une sorte de Cour supérieure, tout cela était la négation même des droits souverains de l'État. Néanmoins, la notion de l'État autonome et le principe d'égalité ont résisté à l'égoïsme des ambitions et aux conflits des intérêts : ils ont toujours reparu plus solides et plus fermes à la sortie des secousses et des tempêtes qu'ils ont traversées. La proclamation de l'indépendance des États-Unis de l'Amérique du Nord a reculé le domaine du droit international, dont l'empire s'étend sur l'Amérique entière ; l'admission de la Turquie dans le concert européen a parachevé l'évolution relative au principe de l'égalité des États, indépendamment de toute préoccupation religieuse; l'autonomie de l'État et son indépendance constitutionnelle étaient proclamées par la Révolution française et confirmées par les événements de 1830 et de 1848, qui avaient brisé le régime de la Pentarchie; enfin, la pratique de l'intervention finissait par être universellement condamnée.

67. — En somme, malgré les secousses violentes et les guerres injustes qui ont pu et pourront encore venir troubler la paix du monde, le progrès n'est pas douteux. Les peuples et les souverains ont une conscience plus nette des droits qui leur appartiennent et des devoirs qui leur incombent; les entreprises contre l'autonomie des États sont plus difficiles et deviendront de plus en plus rares, soit que l'opinion publique mieux éclairée y répugne, soit que le sentiment plus réfléchi de la justice internationale inquiète et arrête l'ambition des souverains, soit enfin que l'union intime des peuples et leur patriotisme ardent, qui ne cesse de s'imposer les plus lourds sacrifices pour faire respecter l'indépendance nationale, condamnent d'avance à l'insuccès les projets dirigés contre

elle. D'autre part, les peuples ne cessent de se rapprocher, et tout contribue à favoriser la régularité de leurs relations: le système des ambassades permanentes, la réunion des grands congrès européens, qui poursuivent au mieux des intérêts de chacun la solution des questions d'ordre général, la facilité sans cesse croissante des communications internationales, la tendance générale vers l'uniformité du droit, les unions monétaires, postales, télégraphiques, l'union pour la protection de la propriété littéraire et artistique, etc. Enfin, il serait injuste de nier les progrès considérables que fait chaque jour le droit des gens positif, depuis le traité de Westphalie qui en a posé les bases essentielles. Ce serait anticiper sur les développements qui suivront dans le corps même de cet ouvrage, que d'énumérer les règles définitivement acquises. Il suffira de citer ici, parmi les plus précieuses conquêtes de la science et de la pratique modernes, le principe de la liberté des mers, qui n'est plus l'objet de contestations sérieuses, la réglementation des « fleuves internationaux », qui a heureusement servi la cause de la liberté des communications, la théorie de la neutralité, dont la déclaration de Paris a précisé la portée, la pratique de plus en plus fréquente de l'arbitrage, qui permet de donner aux conflits internationaux une solution plus conforme au droit, l'abolition presque générale de la course, heureuse modification des conditions de la guerre maritime, la lutte contre l'esclavage, qui réunit toutes les nations civilisées du globe, enfin l'humanisation de la guerre, qui se manifeste notamment dans le respect des personnes inoffensives et des propriétés privées de l'ennemi, au moins dans la guerre continentale, et qui a inspiré les célèbres conventions de Saint-Pétersbourg et de Genève.

68. — *Les théories et les ouvrages relatifs au droit des gens* ont suivi la même marche progressive.

Le livre de Grotius avait été l'origine de deux écoles opposées et rivales, l'école philosophique ou du droit naturel, l'école positiviste ou du droit positif: la double notion du droit naturel et du droit positif, que leur maître commun avait su combiner, allait être séparée.

Ce fut d'abord la tendance vers l'abstraction qui prévalut. Après Grotius, *Pufendorf*, le premier, niant jusqu'à la possibilité d'un droit positif entre les nations, sous prétexte que les États ne reconnaissent aucune puissance supérieure à leur souveraineté, identifia le droit international avec le droit naturel. La violation de ce droit, particulièrement en temps de guerre, ne pouvait être considérée, selon lui, comme la violation d'obligations juridiques; d'où il concluait que les relations entre les États se règlent en réalité non par le droit, mais par la force(1).

(1) SAMUEL PUFENDORF développe particulièrement cette idée dans son

Pufendorf ne faisait d'ailleurs que développer les idées généralement enseignées par les philosophes de son temps, notamment par Hobbes et Spinoza (1).

Cette théorie eut un retentissement presque égal à celle de Grotius : elle inspira beaucoup d'auteurs, surtout en Allemagne. Le plus connu fut son élève *Thomasius* (2). On peut citer encore, comme se rattachant à la même école, *Barbeyrac* et *Burlamaqui* (3).

69. — Au XVIII[e] siècle, la doctrine du droit naturel rencontra des adversaires convaincus, disposés à réagir contre ses tendances trop absolues. *Wolff* (4), un des principaux représentants de l'ancienne théorie, commença à s'occuper de la pratique internationale dans ses ouvrages. Mais ses développements mal écrits et peu clairs ont nui à la popularité de son œuvre. Son successeur, *Vattel* (5), reprit ses idées et les présenta d'une façon plus élégante et plus lucide. L'ouvrage de Vattel eut un immense succès et fait encore autorité.

La réaction contre la doctrine du droit naturel, mesurée avec Wolff et Vattel, ne tarda pas à devenir excessive. Il se fonda toute une école de juristes qui, soit en niant, soit en négligeant l'existence du droit naturel, ne reconnut comme sources du droit international que les usages, les traités, et la pratique des relations entre les peuples. Déjà, au XVII[e] siècle, l'école positiviste avait eu des représentants remarquables dans *Zouch* et *Rachel* (6). Mais c'est au XVIII[e] siècle sur-

principal ouvrage « *Juris naturæ et gentium Libri VII* » (1672) ; il publia également un abrégé ayant pour titre *De officiis hominis et civis, prout ipsi præscribentur lege naturali* (1673).

(1) HOBBES, *Elementa philosophica de cive*, 1642. — SPINOZA, *Tractatus theologico-politicus*, 1670.

(2) THOMASIUS a publié deux ouvrages principaux : les *Institutiones jurisprudentiæ et gentium* et les *Fundamenta juris naturæ et gentium* (1705).

(3) BARBEYRAC a largement contribué au développement de la science du droit des gens par des traductions en français de Grotius, Pufendorf, Bynkershœk, etc., qu'il a accompagnées de notes savantes. Il est également l'auteur d'une *Histoire des anciens traités*, publiée en 1739. — BURLAMAQUI a publié de nombreux ouvrages, parmi lesquels nous signalerons les *Principes du droit politique*, les *Principes du droit naturel et des gens* et les *Éléments de droit naturel*.

(4) WOLFF fit paraître d'abord, de 1740 à 1748, un grand traité en huit volumes, le *Jus naturæ* ; puis, en 1749, un nouvel ouvrage intitulé : *Jus gentium methodo scientifica pertractatum, in quo jus gentium naturale ab eo quod voluntarii, pacticii et consuetudinarii est, accurate distinguitur*.

(5) EMERIC DE VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1758.

(6) ZOUCH, *Juris et judicii fecialis sive juris inter gentes et quæstionum de eodem explicatio*, 1650. — SAMUEL RACHEL, *De jure naturæ et gentium*, 1676.

tout qu'elle triompha. Plusieurs causes y contribuèrent : d'abord, l'habitude prise par les gouvernements de s'adresser par l'intermédiaire de la presse à l'opinion publique pour faire juger leur politique, publiant dans ce but une foule de documents, de mémoires et de rapports; puis, le développement de la presse périodique, qui examina les questions politiques, commenta et jugea la conduite des souverains, et fit comprendre au public les principes suivis par les Puissances dans leurs relations mutuelles; enfin, la publication d'un certain nombre de recueils de traités et de conventions internationales, dus pour la majeure partie à l'initiative de *Leibnitz* (1). C'est ainsi que s'amassèrent de précieux matériaux, où l'école nouvelle put puiser les règles du droit international positif.

D'excellentes monographies publiées par *Bynkerschœk* (2), un ouvrage remarquable de *Gaspard de Réal* (3), marquèrent les premiers pas dans la nouvelle voie. *Moser* (4), qui rassembla dans ses nombreux ouvrages une quantité considérable de traités, de conventions, d'usages, d'événements politiques, représenta l'exagération de la doctrine positive : il se borna à relater des faits, sans généraliser ni développer les déductions, peu nombreuses d'ailleurs, qu'il en tire, ni les relier par quelques considérations théoriques.

70. — L'opposition absolue entre le droit naturel et le droit positif ne devait pas durer. Pour fonder la science du droit international, il fallait utiliser les produits des travaux dûs aux partisans de la doctrine positive, coordonner leurs résultats, en présenter la synthèse et donner une exposition plus scientifique des règles reconnues. L'autorité du droit des gens ne pouvait être accrue que par la conciliation des deux méthodes, par l'accord des données de l'expérience et des spéculations philosophiques. Telle fut la direction prise par les auteurs de la période contemporaine.

L'un des premiers, *G.-F. de Martens* (5) sut comprendre la nécessité de cette méthode. Non seulement il eut le mérite d'apporter une

(1) LEIBNITZ, *Codex juris gentium diplomaticus*, 1693, continué dans les *Mantissa codicis juris gentium*, 1720. — BERNARD, *Recueil des traités de paix*, 4 vol., 1700. — DUMONT, *Corps universel diplomatique du droit des gens*, 8 vol., 1726-1731, avec des suppléments de Barbeyrac et de Rousset, 1739. — WENCK, *Codex juris gentium recentissimus*, 3 vol., 1781-1795.

(2) BYNKERSCHŒK, *De dominio maris*, 1702; *De foro legatorum*, 1721; *Quæstiones juris publici*, 1737.

(3) G. de RÉAL, *La Science du gouvernement*, 1763.

(4) MOSER a publié de 1750 à 1780 plus de dix volumes.

(5) GEORGES-FRÉDÉRIC de MARTENS a notamment publié un *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, en 1789.

ordonnance nouvelle dans la matière du droit des gens et de lui donner une forme scientifique, mais encore il sut manier avec intelligence les faits historiques de tous les pays et de tous les temps pour en éclairer les principes de sa doctrine. Depuis, quelques divergences qu'il y ait entre les auteurs sur la mesure exacte dans laquelle il convient d'unir le droit positif et le droit naturel, on peut dire que la majorité penche vers leur conciliation, et que l'école dominante à notre époque est celle du « positivisme éclectique », c'est-à-dire celle qui complète l'exposé et l'interprétation des règles positives par la spéculation philosophique et la critique scientifique (1).

(1) Cf. sur le développement des doctrines et de la méthode en droit international public, HOLTZENDORFF, *op. cit.*, § 90 et s.; HEFFTER, *op. cit.*, Introduction, § 10; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 98 et s.; E. CHAUVEAU, *op. cit.*, p. 125 et s.; 145 et s., 151 et s., 165 et s.

LIVRE PREMIER

Des personnes du droit international public.

71. — Les personnes du droit international public sont les États.

Le mot « personne », dans son sens juridique, désigne tout être capable d'avoir des droits et des obligations. Or, chaque État, considéré dans ses rapports avec les États étrangers, forme une unité juridique et possède une capacité semblable à celle des particuliers dans leurs relations privées : il a des droits à faire valoir, des obligations à remplir; et c'est précisément de cette action réciproque des États les uns à l'égard des autres que naissent les principes du droit international.

L'État doit donc tout d'abord faire l'objet de notre étude. Nous grouperons les développements qu'il comporte sous trois chapitres différents : le premier sera consacré à la définition de l'État et aux classifications dont les États sont susceptibles ; le second, à la formation, à la transformation et à l'extinction des États ; la troisième, aux droits qui leur appartiennent et aux obligations dont ils peuvent être tenus.

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION ET CLASSIFICATION DES ÉTATS

§ I. — **Définition de l'État.**

72. — Qu'est-ce que l'État?

Les définitions qu'en ont laissées les anciens sont en général peu précises. La plus connue est celle de Cicéron : « *Respublica est cœtus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus* » (1).

(1) Cicéron, *De Republica*, I, chap. 25.

Remarquons que cette idée de la communauté des droits et des intérêts, dont parle le grand orateur, n'est pas spéciale à l'État : elle pourrait convenir à une société quelconque. D'ailleurs, elle ne met aucunement en relief ses caractères distinctifs.

Les auteurs modernes ont cherché à être plus précis. Ce n'est pas à dire qu'ils se soient accordés sur la définition qu'il convenait de donner de l'État : leurs formules sont, au contraire, très variées, ce qui s'explique par la diversité même des points de vue auxquels ils se sont placés pour les établir. Grotius, ayant surtout en vue, dans la constitution des sociétés politiques, la protection des droits de l'individu contre les entreprises de ses semblables, les définit « des réunions parfaites d'hommes libres associés pour jouir de la protection des lois et pour leur utilité commune (1) ». C'est l'idée que devaient reprendre plus tard les hommes de la Révolution, dans la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (art. 2) : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. » D'autres, comme Vattel, envisagent particulièrement dans l'État la personne morale, l'être collectif, pour signaler ses droits et ses obligations : « Les nations ou États sont des corps politiques, des sociétés d'hommes unis ensemble pour procurer leur salut et leur avantage à forces réunies. Une pareille société a ses affaires et ses intérêts ; elle délibère et prend des résolutions en commun ; et par là, elle devient une personne morale, qui a son entendement et sa volonté propres, et qui est capable d'obligations et de droits (2) ». Cette définition est encore assez indéterminée au point de vue de la désignation des caractères qui distinguent l'État des autres associations humaines. Néanmoins, elle réalise un progrès sur la précédente : car, s'il est exact de dire, avec Grotius, que l'État est organisé en vue de garantir les droits de l'individu, il faut ajouter, avec Vattel et tous les auteurs qui sont venus après lui, que l'État constitue une personne juridique, c'est-à-dire qu'il possède une puissance et une volonté propres, distinctes de celles de ses membres, et dont il doit faire usage d'abord pour satisfaire leurs besoins physiques et moraux, puis aussi pour s'efforcer d'atteindre cet idéal de bien-être, d'ordre, de justice, que des forces isolées ne sauraient réaliser.

73. — Les auteurs plus récents ont mieux réussi à préciser les éléments constitutifs de l'État. Il serait inutile de citer les différentes formules qu'ils ont proposées : car toutes, ou presque toutes, s'accor-

(1) GROTIUS, *op. cit.*, I, ch. I, § 14.

(2) VATTEL, *op. cit.*, Préliminaires, § 1 et s. — WHEATON adopte également cette définition (*Éléments de droit international*, ch. II, § 2).

dent à lui reconnaître les mêmes caractères (1). Il suffira de les résumer : l'*État*, disent-elles en substance, *est une réunion assez nombreuse et permanente de personnes établies sur un territoire défini, soumises à une autorité publique régulièrement organisée et présentant des garanties suffisantes de stabilité.*

1° Tout d'abord, il faut, pour constituer l'État, *une réunion assez nombreuse et permanente d'individus.* — Il serait oiseux de rechercher combien de personnes au moins cette réunion suppose. Le nombre restreint de ses membres ne saurait être, à lui seul, un motif suffisant pour refuser à l'association la personnalité internationale. A ce point de vue, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin sont les égales des Puissances les plus peuplées de la terre. En outre, cette société humaine doit être permanente. Cette permanence de l'association constitue ce qu'on appelle l'*identité* de l'État. Le corps social a beau changer quant aux individus dont il se compose, l'association elle-même ne change pas : son existence demeure identique à elle-même, perpétuée par la succession indéfinie des personnes qui naissent ou pénètrent dans son sein; et elle dure ainsi, tant qu'un changement fondamental ne vient pas modifier ses conditions essentielles : « Les États sont immortels, c'est-à-dire qu'ils peuvent l'être, parce qu'un peuple est une de ces sortes de corps composés de parties séparées les unes des autres, mais réunies sous un seul nom, ayant une même manière d'être..... Les fleuves ne cessent pas d'être appelés du même nom, quoiqu'un autre flot y vienne toujours remplacer celui qui s'écoule » (2).

2° *Cette agrégation d'hommes doit être établie sur un territoire nettement défini.* — C'est pourquoi, bien que la question ait été autrefois discutée, les peuples nomades ne constituent pas des États. Ces peuples n'ont ni domicile fixe ni territoire propre; et c'est seulement lorsqu'ils s'établissent dans un pays déterminé d'une façon durable, comme les Hébreux en Palestine ou les Turcs dans l'empire d'Orient, qu'ils peuvent fonder un État (3).

Est-ce-à dire que les populations nomades doivent être considérées comme hors la loi internationale? nullement. Il est bien évident que les

(1) V. notamment KLÜBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 20; HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, traduction de J. BERGSON, § 15; BLUNTSCHLI, *Droit intern. codifié*, Introduction, p. 2; FIORE, *Nouveau droit intern. public*, traduction de PRADIER-FODÉRÉ, partie I, ch. 3; CARNAZZO-AMARI, *Traité de droit intern. public*, traduction de MONTANARI-REVEST, section I, ch. I, § 1; F. DE MARTENS, *Traité de Dr. int.*, I, § 54; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, Introduction, ch. II, n° 69.

(2) GROTIUS, *op. cit.*, II, ch. 9, § 3.

(3) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, n° 20.

États sur le terrritoire desquels ils s'établissent au moins temporairement, sont forcés de compter avec eux, et même, lorsqu'ils jouissent d'une organisation politique, de passer avec eux, suivant les circonstances, des conventions destinées soit à réglementer leurs relations réciproques soit à les contraindre au respect des obligations imposées par le droit des peuples civilisés. On cite en ce genre d'assez nombreux traités conclus entre le gouvernement des États-Unis et les tribus indiennes de l'Amérique du Nord, traités qui, depuis 1785, portent régulièrement la mention suivante : « Les tribus indiennes prénommées reconnaissent la suzeraineté des États-Unis à l'exclusion de tout autre souverain » (1).

3° Il faut enfin, pour que l'État existe, *la soumission des membres de l'association à une autorité politique régulièrement établie et offrant des garanties suffisantes de stabilité.* — Il importe de noter, à cet égard, que le droit international, pour s'occuper d'un État en tant que personne soumise à ses lois, ne prend en considération ni la forme de son gouvernement ni la façon dont ce gouvernement s'est établi. Il n'entre pas davantage dans l'examen de son organisation intérieure : il n'exige pas qu'il adopte une constitution spéciale, pas plus qu'il ne détermine l'étendue du territoire qu'il doive occuper ou ne s'inquiète de la religion de ses membres. Il prend l'État tel qu'il est, tel que l'ont formé les traditions, les mœurs, l'histoire, et lui fait application de ses principes dès qu'il entre en relations avec les Puissances étrangères (2).

Ajoutons, et ceci s'impose, que l'autorité établie doit poursuivre le développement et la protection des droits de l'individu et de l'État, c'est-à-dire se proposer un but licite. Par conséquent, des associations de malfaiteurs ou de pirates, s'il pouvait encore en exister, fussent-elles établies d'une manière durable sur un territoire déterminé, gouvernées et administrées par un pouvoir normalement organisé, seraient hors la loi, et ne sauraient réclamer en quoi que ce soit l'application des principes du droit des gens.

74. — Les conditions qui viennent d'être énumérées sont essentielles : là où elles n'existent pas entièrement réalisées, il n'y a pas d'État ; il peut y avoir une association d'individus en vue d'atteindre un but déterminé, mais cette association n'aura aucune personnalité internationale. C'est ainsi qu'on ne peut considérer comme États :

1° Les associations créées par un gouvernement et ne fonctionnant que sous son contrôle. On peut en citer de très puissantes, notamment

(1) Beach Lawrence, *Commentaires sur Wheaton*, I, p. 265.
(2) Phillimore, *Commentaries*, I, p. 81.

la Ligue hanséatique. Fondée en 1241 par Hambourg et Lübeck, dans le but de protéger leur commerce maritime contre les pirates de la Baltique et de défendre leurs franchises contre les princes voisins, la Ligue hanséatique prit bientôt un développement considérable. Au temps de sa plus grande prospérité, elle comprenait plus de 80 villes d'Allemagne, des Pays-Bas, d'Angleterre, de France, d'Espagne, de Portugal et d'Italie. Sa puissance était énorme ; elle avait une existence quasi-souveraine, faisant la guerre au nom et dans l'intérêt de ses membres, passant des traités avec les souverains étrangers, s'établissant même sur leurs territoires en vertu de conventions ou de privilèges spéciaux. Néanmoins, à aucune époque, elle ne fut et ne doit être considérée comme ayant constitué un État : jamais, en effet, elle n'avait formé un corps politique distinct, établi sur un territoire déterminé. Tel fut également le cas de la célèbre Compagnie des Indes, fondée en 1560 par l'association d'un certain nombre de négociants anglais. Le parlement d'Angleterre lui avait confié, sous la suzeraineté de la Couronne, le monopole du commerce avec les Indes : sa puissance était fameuse et resta considérable, jusqu'au jour où, en 1858, elle disparut avec la révolution des Cipayes. La Compagnie des Indes n'était pas davantage un État : jamais, non plus, elle n'avait constitué une puissance politique indépendante, puisque le gouvernement qu'elle exerçait aux Indes n'avait cessé d'être soumis à la suzeraineté de l'Angleterre.

2° Les Églises chrétiennes, et en particulier l'Église catholique. Nous avons dit le rôle considérable que celle-ci avait joué au moyen âge dans les relations internationales, son influence sur le développement des lois civiles et criminelles, son intervention constante dans les affaires des États européens et, particulièrement, le droit qu'elle s'était approprié d'être, par l'intermédiaire du Souverain-Pontife, l'arbitre suprême des conflits qui les divisaient. Jamais, cependant, l'Église n'a constitué un État : car, à aucun moment de son existence, elle n'a formé une association d'hommes soumis à une même autorité politique, avec établissement fixe sur un territoire déterminé. Ce qui n'empêche pas, nous le verrons ultérieurement, que le Pape, bien que dépouillé aujourd'hui de tout pouvoir temporel, jouisse en tant que chef spirituel du monde catholique d'attributions quasi-internationales, reconnues et par l'Italie et par les États civilisés, qui, presque tous, entretiennent auprès de lui une représentation diplomatique.

3° Les partis politiques, même lorsqu'ils ont rompu tout lien avec le gouvernement établi, et qu'ils se sont attribué les pouvoirs publics. Ces associations nouvelles n'offrent, en général, aucune garantie de stabilité. Tels, par exemple, les habitants de la Vendée pendant la Révolution française. Mais, si le parti politique est devenu

assez puissant pour créer et faire respecter un pouvoir analogue à celui de l'État dont il s'est séparé, s'il offre par son organisation militaire des garanties suffisantes d'ordre et de durée, s'il témoigne par sa conduite politique de sa volonté d'agir en souverain, rien n'empêche qu'il puisse être considéré comme un État : il y a là une question de fait, souvent délicate, à résoudre.

75. — L'État, tel qu'il vient d'être défini, ne doit être confondu ni avec la *nation* ni avec le *peuple*.

La *nation* désigne la société naturelle formée par les habitants d'une même contrée, possédant le même langage, les mêmes lois, les mêmes traditions et les mêmes mœurs, unis enfin par l'identité d'origine, comme l'indique l'étymologie même du mot (*nasci*). On entend par *nationalité* le fait, et même le droit, suivant quelques-uns, d'exister à l'état de nation. Or, de même que la race lie les hommes par un lien naturel, la nationalité les unit par un fait d'ordre historique. Une longue communauté d'intérêts, de sentiments, d'aptitudes spéciales, une fusion d'existence se perpétuant à travers les siècles, jointe à l'identité d'origine, engendrent ce génie particulier qui révèle la nation.

Quand au mot « *peuple* », il indique une association d'individus, considérée spécialement au point de vue de l'unité du territoire qu'ils occupent ou encore des vicissitudes historiques qu'ils ont traversées en commun. On l'a très bien dit, les expressions nations, peuples, états, sont ordinairement employées pour désigner une seule et même chose, mais elles la désignent sous des rapports différents. Les associations humaines sont dites nations, particulièrement sous le rapport de la communauté d'origine ; peuples, sous le rapport de la communauté du territoire et de l'histoire ; états, sous le rapport de l'unité politique, c'est-à-dire de la communauté des lois et du gouvernement (1).

§ II. — **Classification des États.**

76. — La caractéristique de l'État est la *souveraineté*.

La souveraineté de l'État, qu'il importe immédiatement de définir, est le pouvoir qui lui appartient de déterminer comme il l'entend sa manière d'être, de fixer sa constitution et ses lois, d'établir et d'exercer son gouvernement, sans être obligé de subir la volonté d'une Puissance étrangère quelconque.

Cette souveraineté est dite *intérieure* ou *extérieure*. La souveraineté *intérieure* s'applique dans les relations qui s'établissent entre le pou-

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, n° 53.

voir social et les membres de l'association ; c'est celle qui s'exerce en deçà des limites du territoire. Elle comprend, par exemple, l'établissement d'une forme de gouvernement déterminée, la promulgation des lois, le droit de s'administrer soi-même, la libre nomination aux fonctions publiques. La souveraineté *extérieure* ou *internationale* consiste dans l'entière indépendance dont jouit l'État en tout ce qui touche ses relations avec les Puissances étrangères : traiter par soi-même et en son propre nom les questions de politique extérieure, conclure les traités d'alliance, de navigation et de commerce, désigner et accréditer auprès des souverains étrangers des agents diplomatiques jouissant de privilèges et d'honneurs déterminés, entretenir dans les places de commerce des consuls chargés de la protection du commerce national, etc., et ne reconnaître pour la solution de toutes ces questions, qui intéressent si profondément son existence, sa sécurité, son honneur, d'autre autorité que la sienne, voilà ce qui constitue la souveraineté extérieure de l'État.

77. — Cette souveraineté, tant intérieure qu'extérieure, « ce souffle de vie commune », comme l'appelait Sénèque, cette volonté supérieure qui maintient l'accord entre toutes les volontés particulières, et poursuit, mieux que ne pourraient le faire leurs efforts communs, la satisfaction des besoins physiques et moraux de chacun, est inséparable de la notion même d'État. C'est en France que l'idée s'en est développée pour la première fois, alors que la royauté travaillait à concentrer entre ses mains les pouvoirs publics, épars entre ses vassaux, et y réussissait, malgré les résistances de la féodalité et des parlements. Aujourd'hui, cette idée est universellement admise ; et quelles que soient les difficultés qui s'élèvent sur le point de savoir quels doivent être les dépositaires de la souveraineté nationale, qu'on la remette aux mains d'un seul ou qu'on la fasse résider dans la nation elle-même, qui l'exerce soit directement, soit par délégation, le principe est certain : l'État est souverain, et il n'y a d'État que là où il y a une souveraineté.

78. — Cette souveraineté est *une* : elle existe ou n'existe pas ; elle ne comporte pas de degrés, étant par essence exclusive de toute domination étrangère. Néanmoins, si des conceptions purement théoriques, l'on descend à l'examen des faits tels qu'ils résultent de l'histoire, il est facile d'apercevoir que la souveraineté des États ne se présente pas et ne s'est pas toujours présentée avec le même caractère d'absolutisme. A côté des États qui forment une organisation politique complète et jouissent à l'intérieur comme à l'extérieur d'une indépendance entière, il en est qui ont abdiqué entre les mains d'une Puissance étrangère une portion plus ou moins grande de leurs droits souverains : les auteurs les ont nommés États *mi-souverains*. L'expression est assu-

rément vague ; elle implique même une sorte de contradiction, la souveraineté excluant toute dépendance. Néanmoins, on peut la justifier, en rappelant que la souveraineté a une double face, intérieure par rapport au régime intérieur de l'État, extérieure au point de vue de ses relations avec l'étranger. Il est donc permis de parler d'État mi-souverain, lorsqu'il s'agit de désigner l'un de ces corps politiques « de nature bâtarde » qui, d'ailleurs maître de se gouverner à l'intérieur en toute liberté, est dans une dépendance plus ou moins étroite vis-à-vis d'un État étranger, quant à l'exercice d'un ou de quelques-uns des droits inhérents à la souveraineté extérieure (1).

Les États souverains eux-mêmes ne se présentent pas tous sous le même aspect. Ils sont ou séparés et indépendants, ou unis ensemble par des liens de natures diverses : les premiers sont dits États *simples*, les seconds États *composés*. En sorte qu'on peut établir la division suivante : d'une part, les États souverains, qui se subdivisent en États simples et États composés ; d'autre part, les États mi-souverains.

A. — États simples

79. — L'État simple est celui qui n'est rattaché à aucune autre Puissance par des liens spéciaux ; il constitue un organisme politique un et complet, et possède la souveraineté absolue. Peu importe, d'ailleurs, qu'il soit composé de territoires divers : cette circonstance, purement accidentelle, ne lui fait pas perdre son unité au point de vue international. Ainsi, des colonies peuvent avoir leur représentation parlementaire et leur armée spéciales, sans cesser de former une partie intégrante de la mère patrie, qui seule possède la personnalité internationale ; par exemple, l'Angleterre, ne constitue qu'un seul et même État avec ses colonies immenses : les Indes, l'Australie, le Canada font corps avec la métropole, et ne forment avec elle qu'un organisme politique (2). De même enfin, divers territoires peuvent avoir été successivement incorporés à un État, sans lui faire perdre son caractère d'État simple : la Grande-Bretagne n'a pas cessé de former un seul royaume, malgré l'incorporation de l'Ecosse en 1707 et de l'Irlande en 1800.

80. — Les États simples forment actuellement la majorité. Ce caractère appartient depuis longtemps à la France, à la Russie, à l'Angleterre à l'Espagne, au Portugal, à la Hollande, etc. D'autres Puissances l'ont

(1) HEFFTER, *op. cit.*, § 19.

(2) C'est donc à tort, suivant nous, que quelques auteurs font de la Grande-Bretagne une union d'États, et de l'État colonial un État mi-souverain. V. HEFFTER, *op. cit.*, § 20, et BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 79.

acquis plus récemment : telles la Belgique, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, la Serbie, la principauté de Monaco.

81. — La *Belgique* s'est séparée de la Hollande en 1839. Son indépendance comme royaume fut reconnue par le roi des Pays-Bas dans le traité du 19 avril 1819, complété par un traité de novembre 1842 (1).

81 *bis*. — La *Grèce* fit partie, jusqu'en 1829, de l'Empire ottoman, quoiqu'elle se fût révoltée depuis 1821 contre l'autorité du Sultan. Elle se sépara définitivement de lui en 1829 (traité d'Andrinople du 14 septembre 1829), et fit reconnaître officiellement son indépendance à la Conférence de Londres, le 3 février 1830 (2).

82. — L'*Italie* s'est constituée en royaume à la suite de la guerre qu'elle soutint en 1859 contre l'Autriche, et dont elle sortit victorieuse grâce à l'appui des armes françaises. Son caractère d'État, au point de vue international, résulte des préliminaires de Villafranca (11 juillet 1859), du traité de Zurich (10 novembre 1859), des annexions successives, par voie plébiscitaire, de Parme, de Modène, de la Toscane, des Deux-Siciles, d'une partie des États Pontificaux, enfin des traités de Prague et de Vienne (23 août et 3 octobre 1866) (4). La proclamation du royaume d'Italie eut lieu le 14 mars 1861. La capitale en fut transférée à Rome, à la suite de l'invasion des États du Pape par les troupes de Victor-Emmanuel, en septembre 1870.

83. — La *Roumanie* s'est formée des anciennes principautés de Moldavie et de Valachie, vassales de la Turquie, à laquelle elles payaient un tribut fixé par les capitulations de 1460, 1511 et 1634, et dont elles recevaient leurs hospodars. Contrairement à ses engagements, la Porte se mêla constamment des affaires des principautés et y introduisit de force un état de choses incompatible avec les croyances chrétiennes de leurs habitants.

L'arbitraire et la violence des Turcs furent combattus par la Russie qui prit en mains, dès la paix de Koutchouk-Kaïnardji (1774), la protection et la défense des chrétiens dans la péninsule des Balkans. Par le traité de Bucharest de 1812, qui donnait la Bessarabie à la Russie, et par la convention d'Akkerman de 1826, l'indépendance de la Moldavie et de la Valachie fut solennellement reconnue. Cette indépendance fut confirmée par les traités d'Andrinople (1829) et de Balta-Liman (1849), qui placèrent en fait les principautés sous la protection de la Russie. Cet état de choses dura jusqu'à la guerre de Crimée : alors, le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 22, 29) et la convention signée à Paris entre les mêmes Puissances, le 19 août 1858,

(1) DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*, IX, p. 470, 478.
(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, III, p. 557.

placèrent « les Provinces-Unies » de Moldavie et de Valachie, tout en les maintenant sous la suzeraineté de la Turquie, sous la garantie collective des cinq grandes Puissances et de la Sardaigne : chacune devait avoir des institutions séparées. un hospodar élu par la population parmi les familles roumaines et confirmé par le Sultan ; chacune conservait son autonomie intérieure, mais ne pouvait engager de négociations avec les Puissances étrangères que par l'intermédiaire du gouvernement turc.

Cette division des « Provinces-Unies » ne devait pas subsister : en 1859, les deux pays élirent le même hospodar, et, en 1861, la Porte dut sanctionner leur réunion administrative et législative sous le gouvernement du même prince : elles prirent alors le nom de Roumanie. En 1866, une révolution éclata : le parti hostile au prince régnant l'obligea à abdiquer et fit élire à sa place un prince de la maison de Hohenzollern, reconnu bientôt, malgré quelque hésitation, par les grandes Puissances et ensuite par la Porte. Lorsqu'en mai 1877, l'armée russe franchit ses frontières, la Roumanie se proclama indépendante et déclara la guerre au Sultan ; le traité de San-Stephano, qui termina les hostilités, confirmé par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, reconnut son indépendance, mais à la condition que la principauté garantît aux sujets de toutes les Puissances résidant sur son territoire une égalité parfaite, sans acception de croyance religieuse, et admît, dans les limites de ses frontières, la liberté de conscience et de culte pour tous ses habitants (art. 43 et 44 du traité de Berlin). Enfin, le 26 mars 1881, les Chambres roumaines votaient de leur propre initiative la transformation de la principauté en royaume, et, le 22 mai suivant, le prince régnant était proclamé roi de Roumanie. Ce titre est actuellement reconnu par toutes les Puissances.

84. — La *Serbie*, conquise par les Turcs en 1454, conclut, comme la Roumanie, avec eux divers traités qui lui garantissaient une certaine indépendance intérieure. Mais son autorité administrative ne fut jamais aussi étendue que celle de la Roumanie, quoique la protection de la Russie eût fini par la rendre à moitié indépendante de la Porte ottomane. L'autonomie serbe avait pour base le traité de Bucharest et la convention d'Akkerman, confirmés par un firman de 1830. Ces actes reconnaissaient à la Serbie le droit d'administrer ses affaires intérieures, à condition de payer au Sultan un tribut et de ne pas entrer directement en relations avec les Puissances étrangères. Lors du dernier conflit russo-turc, elle s'allia à la Russie et, en 1877, se déclarait indépendante. Les traités de San-Stephano et de Berlin reconnurent son indépendance, à la condition toutefois qu'elle respectât sur son territoire la liberté de conscience et la liberté des cultes, et qu'elle ne

modifiât pas ses relations commerciales avec les gouvernements étrangers jusqu'à la conclusion de nouveaux traités (art. 34 et 37 du traité de Berlin). Le 6 mars 1886, elle se constituait également en royaume (1).

85. — *La Principauté de Monaco* était placée sous la protection de la France depuis 1641. Réunie à la France le 14 février 1793, séparée d'elle par le traité de Paris du 30 mai 1814, la principauté retomba le 20 novembre 1815 sous la protection de la Sardaigne. En 1848, un soulèvement populaire lui rendit sa complète indépendance, qu'elle n'a plus désormais perdue.

C'est à tort qu'on a fait de la principauté de Monaco un État mi-souverain. Lorsque par le traité du 2 février 1861, les communes de Menton et de Roquebrune furent cédées à la France, la convention fut directement conclue entre l'Empereur des Français et le Prince de Monaco, agissant comme souverain par l'intermédiaire de ses plénipotentiaires. De même, quand l'union douanière, dont le principe avait été posé dans le même traité, fut définitivement établie par la convention du 9 novembre 1865, il s'agissait encore d'un acte international entre deux États souverains : « Le prince, y est-il dit entre autres choses, se réserve la faculté de conclure avec les Puissances étrangères tous traités qui ne renfermeraient aucune clause contraire à la précédente convention ». La convention de 1865, on le voit, bien loin d'avoir consommé, comme on l'a soutenu, l'absorption de la souveraineté monégasque par la France, a simplement opéré une fusion des intérêts commerciaux et maritimes des deux pays. Enfin, ce qui démontre encore l'exactitude de ce point de vue, c'est, d'une part, que dans la convention du 8 juillet 1876, l'extradition des criminels entre les deux pays doit se faire suivant la procédure ordinairement usitée entre nations étrangères, d'autre part, que dans la déclaration du 24 mai 1881, la communication réciproque des actes de l'état civil intéressant leurs nationaux est réglée suivant les formes généralement stipulées dans les traités internationaux: dans ces deux conventions, le prince de Monaco négocie et s'exprime comme chef d'un État souverain, et le gouvernement français le traite comme tel (2).

86. — *Le Monténégro* qui, en droit, était vassal de la Turquie, en fait, demeura indépendant jusqu'en 1878. Il ne lui payait aucun tribut et ses princes n'étaient pas confirmés par le Sultan.

Le traité de San-Stephano, puis le traité de Berlin, proclamèrent son indépendance, laquelle fut reconnue par l'Empire ottoman.

(1) V. sur la Roumanie et la Serbie, telles que les ont constituées le traité de Berlin, *la Revue du droit intern. public*, 1880, p. 276 et 410.

(2) Ces différentes conventions sont rapportées par DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 414 et s., p. 642 et s.; VII, p. 162 ; IX, p. 407 ; XI, p. 447 ; XIII, p. 31.

Néanmoins, la souveraineté de cet État subit certaines restrictions qui, cependant, ainsi qu'il sera dit ultérieurement, ne la font pas disparaître. Ainsi, les Puissances signataires du traité de Berlin lui imposent l'obligation de garantir la liberté religieuse de tous ses habitants, de ne posséder ni navires ni flotte militaire, de n'arborer aucun pavillon de guerre, de fermer ses eaux territoriales aux bâtiments de guerre étrangers, de raser les fortifications situées entre les lacs et le littoral, sans qu'il soit permis d'en reconstruire de nouvelles, de faire exercer la police maritime et sanitaire le long de son littoral par l'Autriche-Hongrie, qui doit également lui donner sa législation maritime, etc... (1). Ce sont là des servitudes publiques acceptées volontairement par le gouvernement de la principauté, et qui n'absorbent en aucune façon sa souveraineté. Néanmoins, l'on peut dire qu'en fait le Monténégro est devenu un protégé de l'Autriche, laquelle possède assurément les moyens de faire sentir son protectorat : il lui sera difficile d'échapper à l'influence de sa puissante voisine et de conserver son indépendance politique (2).

B. — États composés

87. — Les États composés constituent des systèmes politiques de formes très variables. On peut les rapporter à deux groupes principaux. Les uns sont unis par la communauté de certaines institutions, tout en conservant chacun leur souveraineté tant intérieure qu'extérieure : le type en est la *Confédération d'États* (Statenbund). Les autres sont soumis à la même autorité supérieure, laquelle dirige soit leurs relations internationales, soit même leurs affaires intérieures : on dit alors qu'ils sont en *union personnelle*, si le seul lien qui les rattache les uns aux autres dérive de la personne du souverain ou de la dynastie régnante, qu'ils forment une *union réelle*, lorsque le pacte qui les unit leur fait une vie commune, du moins à certains points de vue, et cela pour une durée indéfinie, ou enfin qu'ils constituent des *États fédéraux* ou *fédératifs* (Bundestaat), quand ils contractent une union permanente, dans laquelle le pouvoir central se distingue fortement des pouvoirs particuliers des États, possède une organisation complète, et dirige exclusivement leurs relations extérieures.

Il nous faut examiner ces différentes formes de l'organisation des États modernes, et chercher à dégager les éléments caractéristiques de chacune d'elles.

(1) De Clercq, *op. cit.*, XII, p. 316 et 326.
(2) Bluntschli, dans la *Revue de dr. intern.*, 1880, XI, p. 284.

1° *Confédération d'États.*

88. — La confédération d'États est fondée sur le respect de la souveraineté tant intérieure qu'extérieure de chacun des États confédérés. Ceux-ci ne se sont unis que pour poursuivre, en joignant leurs efforts, la satisfaction de leurs intérêts communs, pour sauvegarder, par exemple, leur indépendance extérieure ou assurer le développement pacifique de leurs institutions publiques. Chacun conserve donc le droit de s'administrer lui-même et de donner à sa politique extérieure la direction qui lui convient, sauf à ne pas se mettre en contradiction avec les intérêts de la communauté ou de l'un de ses membres. Au reste, le maintien des souverainetés particulières n'empêche pas la communauté elle-même d'avoir à l'étranger sa représentation spéciale, de recevoir les ambassadeurs ou les ministres des autres Puissances et de traiter avec elles : elle doit avoir ce droit, sous peine de ne pas atteindre le but que poursuivent les États en s'unissant, c'est-à-dire la sauvegarde des intérêts communs, la sécurité nationale et le libre développement de leurs institutions intérieures.

89. — Les exemples d'une pareille organisation politique ne sont pas rares dans l'histoire. Il suffira de citer, dans l'antiquité, la Ligue achéenne ; au moyen âge, les villes hanséatiques et les États généraux de Hollande; dans les temps modernes, la Confédération Helvétique, d'abord jusqu'en 1798, puis de 1803 à 1848, et les États-Unis de l'Amérique du Nord, de 1776 à 1787. Mais le type le plus parfait qu'on puisse en présenter est la *Confédération germanique* de 1815 à 1866.

Établie par le pacte de 1815, complétée en 1820 et années suivantes, cette confédération comprenait 38 États indépendants, unis pour le maintien et la défense de leur sécurité extérieure et intérieure. Ces États se garantissaient mutuellement l'intégrité de leurs territoires et s'engageaient à défendre non pas seulement l'Allemagne entière, mais encore chacun de ceux qui se verraient individuellement attaqués. Leurs volontés communes avaient pour organe la Diète, composée de leurs plénipotentiaires respectifs, qui siégeait à Francfort-sur-le-Mein, et tenait, suivant l'objet de ses travaux, deux sortes de séances, l'assemblée ordinaire (Engerer Rath) et l'assemblée générale (Plenum). La Diète veillait aux intérêts généraux de la confédération, envoyait et recevait les ambassadeurs, déclarait la guerre, auquel cas aucun des États confédérés n'avait le droit d'entamer des négociations particulières avec l'ennemi, de conclure la paix ou d'accepter une suspension

d'armes sans le consentement unanime des autres; elle donnait la solution des difficultés pendantes entre les divers membres de la communauté, lesquels s'engageaient à ne jamais se déclarer réciproquement la guerre et à se soumettre à ses décisions; enfin, ses décrets étaient mis à exécution, non par elle-même, mais par les gouvernements des pays intéressés, qui devaient tout d'abord les accepter comme lois locales.

Les revisions dont la Constitution de la Confédération germanique fut l'objet en 1832 et 1834 donnèrent à la Diète une influence de plus en plus prépondérante. Ce fut à ce point qu'en 1848, l'idée se fit jour d'une union politique plus intime, c'est-à-dire de la création d'un Empire allemand. Un congrès, réuni à Francfort, tenta de la réaliser au profit du royaume de Prusse. Il n'y réussit pas. Mais la tentative n'en mérite pas moins d'être signalée : elle indique combien déjà les tendances unitaires du peuple allemand étaient fortes et fait prévoir les événements qui devaient assurer à l'Allemagne son unité politique.

La guerre de 1864 entre la Confédération germanique et le Danemark prépara la dissolution du système d'organisation politique créé par le congrès de Vienne. La lutte entre l'Autriche et la Prusse, suivie du traité de Prague signé le 23 août 1866, l'acheva. L'Autriche fut exclue de toute participation aux affaires allemandes, et la *Confédération de l'Allemagne du Nord* se forma de 22 États au nord du Mein. Le conseil fédéral, qui régit cette nouvelle communauté politique, reçut des attributions bien plus larges et plus complètes que celles attribuées précédemment à la Diète germanique : c'est à peine si les États confédérés conservèrent encore quelque individualité; et, si l'on songe que dans le Conseil, la Prusse réunit à elle seule presque la moitié des voix, il est facile de voir que le système organisé en 1867 n'était qu'une transition à la constitution d'un grand empire soumis à l'hégémonie prussienne. En 1871, en effet, le nouvel Empire d'Allemagne était fondé.

2° *Union personnelle.*

90. — L'union personnelle suppose qu'une même dynastie règne sur deux ou plusieurs États. Cette union ne détruit ni l'indépendance ni la personnalité de chacun de ses membres. Ils conservent chacun leurs lois propres, leur organisation administrative et judiciaire spéciale, leur souveraineté extérieure entière; ils ont leur représentation diplomatique particulière, conservent la faculté de conclure séparément et en toute liberté des traités internationaux, ont même le

droit, en principe, de se déclarer réciproquement la guerre (1). Mais, en fait, l'on comprend que leur union, quoique se référant exclusivement à la personne du souverain, n'est pas sans exercer une influence considérable sur la conduite de leur politique extérieure, à laquelle elle imprime une direction uniforme.

L'union personnelle est généralement temporaire. Elle disparaît, soit lorsque la dynastie régnante vient elle-même à disparaître, soit quand un ordre de succession au trône, différent pour les divers États jusqu'alors réunis sous un sceptre commun, en rend impossible la continuation (2).

91. — On peut citer un assez grand nombre d'exemples d'unions personnelles. Charles V, roi d'Espagne, fut élu empereur d'Allemagne (1520), et réunit sous son sceptre, sans d'ailleurs que leurs droits souverains en souffrissent, ces deux pays, jusqu'au jour où il quitta volontairement le trône en 1556. — L'Angleterre et l'électorat de Hanovre furent unis dans la personne de leurs souverains de 1714 à 1837 : en 1837, la reine Victoria, héritière du pouvoir royal, fit cesser l'union en devenant reine d'Angleterre, l'ordre de succession au trône, tel qu'il est réglé au Hanovre, l'empêchant de régner sur ce dernier pays. — Le roi de Prusse fut, jusqu'en 1848, prince souverain de la principauté de Neufchâtel, ce qui n'empêcha pas celle-ci de continuer à faire partie de la Confédération helvétique. En 1848, la principauté rompit l'union en se faisant reconnaître comme canton par la Confédération, et, par la suite, le roi de Prusse renonça à tous ses droits sur elle (traité du 26 mai 1857). — Telle était également l'union du grand-duché de Luxembourg et du royaume des Pays-Bas, établie par l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815 (art. 67 et 71). Après la guerre qui donna à la Belgique son indépendance, le Luxembourg devint un sujet de conflit entre ce pays et la Hollande. En 1839, le conflit prit fin : une partie importante du Luxembourg fut annexée à la Belgique; le reste, qui comprenait la ville de Luxembourg, continua à faire partie de la Confédération germanique sous le sceptre du roi de Hollande. A la suite de difficultés très vives entre la Prusse et la France, celle-ci demandant, pour la sauvegarde de sa sécurité, l'expulsion de la garnison que la première y entretenait sans droit, une conférence réunie à Londres, le 11 mai 1867, dissout les liens qui unissaient le Luxembourg à l'Allemagne, le proclame neutre, et en fait un État indépendant, ayant son organisation spéciale, son parlement et sa représentation particulière à l'étranger, sous le gouvernement du roi

(1) Tous les auteurs ne sont pas cependant de cet avis. V. notamment HEFFTER, *op. cit.*, p. 41. — Cf. F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 322.

(1) GROTIUS, *op. cit.*, I, p. 2 et 7; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 322; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 74.

de Hollande. Cette union personnelle s'est rompue, en 1891, par la mort du roi qui ne laissait comme héritière qu'une fille, la constitution du Luxembourg excluant les femmes de la succession au trône.

Enfin, l'on peut citer comme exemple d'union personnelle celle qui existe entre l'État indépendant du Congo, reconnu par les Puissances signataires du traité de Berlin, et le roi Léopold de Belgique (1).

3° *Union réelle.*

92. — L'union réelle suppose les éléments suivants : indissolubilité du lien sous la même dynastie; chaque État conserve, en principe, son autonomie intérieure, donc ses lois fondamentales et ses institutions politiques distinctes ; mais ils ne forment à eux tous qu'une personne internationale, leur souveraineté extérieure s'absorbant dans la souveraineté générale de la communauté.

Il est actuellement deux exemples de cette organisation politique, la Norwège et la Suède d'une part, l'Autriche-Hongrie de l'autre.

93. — La *Norwège et la Suède* sont, les faits le démontrent, en état d'union réelle. C'est en 1814 que Napoléon donna la Norwège à la Suède : le pacte qui les unit déclara que les deux pays conserveraient leur souveraineté intérieure ; chacun d'eux aurait un ministère, un parlement, une législation distincte. Mais, la Norwège se plaçait sous le sceptre du roi de Suède et lui confiait le soin de diriger ses relations extérieures : les questions de guerre et de paix, la conclusion ou la rupture des traités, l'envoi et la réception des agents diplomatiques, étaient matières communes aux deux États et faisaient partie des attributions de leur souverain. En ce qui concerne particulièrement la transmission de la couronne, le pacte prévoyait le cas où la dynastie actuellement régnante viendrait à s'éteindre : alors, les deux pays devaient choisir chacun un candidat au trône, et, s'ils étaient en désaccord, remettre à des plénipotentiaires choisis dans le sein de leurs parlements le soin de le désigner.

L'union est donc permanente ; et comme, d'ailleurs, les deux États, tout en conservant leurs droits souverains à l'intérieur, se confondent au point de vue international en une seule personnalité, leur union est très certainement réelle (2).

94. — L'union de l'*Autriche-Hongrie* résulte de divers actes, princi-

(1) Décision des Chambres belges du 30 avril 1885.

(2) FUNCK-BRENTANO et ALBERT SOREL, *Précis de droit int.*, p. 39 ; TRAWERS TWISS, *Le droit des gens*, I, § 40 ; LAWRENCE, *op. cit.*, I, p. 268 ; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 324. — PHILLIMORE, seul, est d'avis que ces États ne sont unis que personnellement (PHILLIMORE, *op. cit.*, I, § 74).

palement de la pragmatique sanction de Charles VI en 1723 et de la loi pragmatique de François Ier en 1804, qui tous ont établi l'indivisibilité perpétuelle des deux États. En 1848, un soulèvement qui se produisit en Hongrie et se termina par la défaite du parti national hongrois, donna au gouvernement l'occasion d'affirmer une fois de plus cette indivisibilité.

La constitution de l'empire austro-hongrois date de 1867 : cette constitution, dite *compromis* de 1867, devait durer dix ans : elle fut prorogée pour un an en 1877 et renouvelée, non sans difficulté, en 1878. Elle organise le système dit du *dualisme*, ainsi nommé parce que, sous le sceptre d'un même souverain qui s'intitule empereur d'Autriche et roi de Hongrie, l'organisation comprend deux États qui jouissent à l'intérieur d'une autonomie presque complète, alors que leurs souverainetés extérieures s'absorbent entre les mains de l'empereur. Chacun d'eux a un ministère, un parlement, une administration et une législation distinctes : néanmoins, l'autonomie intérieure des deux gouvernements n'est pas aussi absolue que dans le cas de la Suède et la Norwège ; on peut dire qu'elle demeure entière, sauf en ce qui concerne les affaires que des lois spéciales ont déclarées communes. Ainsi, la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 déclare communes, outre les affaires étrangères, les affaires militaires y compris la marine de guerre, sauf quelques exceptions, et les finances en tout ce qui se rapporte aux dépenses que les deux États doivent acquitter ensemble. En outre, doivent être traitées non pas comme communes, mais d'après des principes identiques et par voie d'entente réciproque, certaines matières spécialement déterminées, telle que la législation douanière, la législation sur les impôts indirects, le règlement du système monétaire, etc.

Aux affaires communes correspondent nécessairement les ministères communs de la guerre, des finances, des affaires étrangères, outre, bien entendu, les ministères spéciaux à chacun des deux gouvernements ; il n'y a cependant qu'un ministre des affaires étrangères, qui porte le titre de Chancelier de l'empire, parce qu'il n'y a qu'une personne internationale. Les affaires communes entraînent également l'existence d'un pouvoir législatif commun, lequel s'exerce au moyen de délégations. Ces délégations sont au nombre de deux, l'une pour l'Autriche et l'autre pour la Hongrie ; elles se composent de 60 membres élus dans les parlements des deux pays.

Ce système, de nature hybride, et qui ne peut fonctionner qu'avec

(1) V., sur tous ces points, *Annuaire de législation étrangère*, 3e année, p. 256 et s. ; 4e année, p. 237 et s. ; 8e année, p. 214 et s.

l'extrême bonne volonté des deux parties de l'Empire, permet cependant d'affirmer que celles-ci forment véritablement une union réelle : leur union destinée à se perpétuer sous le sceptre d'un même souverain, l'unité de leur personnalité au point de vue international, le maintien presque complet de leur autonomie intérieure, semblent bien le démontrer. Si le caractère de leur organisation politique n'est pas aussi tranché que dans le cas de la Suède et de la Norwège, il est suffisamment indiqué dans ses éléments essentiels pour qu'il soit impossible de le nier (1).

4° États fédéraux ou fédératifs.

95. — Deux caractères essentiels les distinguent : 1° Établissement d'un pouvoir fédéral supérieur, possédant une organisation complète et distinct du gouvernement des États particuliers. Ce pouvoir fédéral a seul la personnalité internationale ; seul il a le droit, à l'exclusion de tous autres, d'avoir une représentation diplomatique à l'extérieur, d'engager des négociations, de conclure des traités de paix, de commerce ou d'alliance avec les Puissances étrangères. 2° Ce pouvoir fédéral, absolument maître de la politique extérieure, l'est encore d'une portion plus ou moins grande de l'autonomie intérieure des différents États fédérés : le pacte d'union peut conférer au pouvoir central une autorité suprême, qu'il exerce non seulement sur ces États, mais encore et directement sur leurs sujets eux-mêmes.

La confusion n'est donc pas possible entre les États fédérés et la confédération d'États. Dans ce dernier système, chaque membre de la communauté conserve intactes, nous l'avons dit, non seulement sa qualité de personne internationale et par suite le droit de se faire représenter individuellement auprès des Puissances étrangères, mais encore son autonomie intérieure, en ce sens qu'il s'oblige uniquement à faire exécuter sur son territoire, après les avoir librement adoptées comme lois locales, les résolutions prises en commun et dans l'intérêt général de l'association. Au contraire, les divers corps qui constituent l'État fédéral ont cessé d'être entièrement souverains : ils obéissent à l'autorité suprême du pouvoir fédéral, lequel, établi par le pacte d'union, forme une personnalité nouvelle ; ce pouvoir a seul la souveraineté extérieure, le droit de nouer et d'entretenir des relations internationales ; de plus, il agit dans la limite de ses attributions sur les États membres de l'association et directement sur leurs ressortissants, leur enlevant par là même une notable portion de leur autonomie intérieure.

Au reste, on peut dire que la cause première de ces deux systèmes

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 324, et les auteurs cités en note.

politiques est la même : c'est le désir, chez les peuples qui sont rapprochés par la situation géographique ou la communauté des intérêts, d'unir leurs forces pour assurer leur sécurité extérieure et favoriser le libre développement de leurs institutions politiques ou de leurs forces économiques. De tels résultats sont d'autant plus facilement atteints que la cohésion est plus intime entre les États, qu'il y a plus d'unité dans la direction de leur politique tant intérieure qu'extérieure ; et si, d'autre part, l'on songe au mouvement qui pousse instinctivement les peuples, surtout à notre époque, vers l'unité politique, l'on apercevra facilement que les confédérations d'États sont destinées à disparaître pour faire place au système plus fortement constitué des États fédérés. C'est bien ce que démontrent les faits historiques : les premières ont disparu et ont été remplacées par les seconds.

En Europe, la Suisse; en Amérique, les États-Unis de l'Amérique du Nord et la Confédération Argentine, offrent des exemples d'États fédérés. Peut-être faut-il y ajouter l'Empire d'Allemagne, tel qu'il est aujourd'hui constitué : mais, c'est un point douteux.

96. — *La Confédération Helvétique* (1) est la plus ancienne de celles qui subsistent aujourd'hui. Elle fut reconnue comme État indépendant par la paix de Westphalie en 1648 : elle réunissait alors 13 cantons. Des circonstances diverses, qu'il serait trop long de rappeler, amenèrent une double intervention de la France, en 1798 et en 1803. D'indépendants qu'ils étaient au point de vue de leurs relations extérieures (ils avaient le droit d'engager des négociations diplomatiques, de conclure des traités de paix, d'alliance, etc.), les cantons suisses reçurent à cette époque de Bonaparte une organisation nouvelle; ils formèrent la République Helvétique, dont les intérêts étaient représentés par une diète fédérale siégeant successivement à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Lucerne et Zurich, sous la présidence du bourgmestre (landammann) du canton où elle délibérait. Ce bourgmestre devenait pour une année le chef de la confédération, et dirigeait les relations à l'extérieur. Cet acte constitutif, dû à l'intervention des armées françaises, disparut en 1815, au congrès de Vienne, pour faire place à une nouvelle organisation, qui eut pour objet la sauvegarde de la liberté et de l'indépendance de la Suisse entière et des cantons en particulier. Ceux-ci étaient déclarés inviolables et perpétuellement neutres. Ils se garantissaient réciproquement le maintien de leur constitution intérieure et l'intégrité de leurs territoires. Le pouvoir souverain

(1) Quoiqu'il faille soigneusement distinguer, comme nous l'avons fait ci-dessus, la confédération d'États de l'État fédéré, on donne également à ce dernier le nom de confédération. Il ne faut pas que le mot induise en erreur.

résidait dans une diète, formée d'un député par canton et siégeant alternativement à Berne, Zurich et Lucerne; le canton, où se réunissait la diète, devenait « canton dirigeant » ; à la diète seule appartenait le droit de déclarer la guerre, de conclure les traités, d'accréditer des représentants diplomatiques à l'étranger, de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la fédération. Les cantons, qui, avant 1798, pouvaient séparément conclure des traités, soit entre eux, soit avec les Puissances étrangères, perdaient cette faculté et ne conservaient que le droit de conclure des « capitulations militaires » (c'étaient les conventions par lesquelles ils fournissaient aux diverses cours des soldats d'élite, pris parmi leurs sujets), et les traités relatifs aux matières économiques et de police.

La nouvelle organisation eut pour résultat de former entre les cantons une union plus étroite que ne l'établissait l'ancien pacte fédéral. Mais on pouvait lui reprocher d'effacer beaucoup trop leur action individuelle, surtout dans les relations internationales. C'est alors que commença la lutte entre les partisans de l'unité complète et ceux de l'autonomie locale, lutte qui dure encore.

En 1848, une nouvelle constitution fut votée, plus démocratique que la précédente, mais fondée sur les mêmes bases. Elle proclame la Suisse État fédéral. Les vingt-deux cantons qui forment la communauté conservent leur autonomie intérieure, en tant qu'il ne s'agit pas des droits que le pacte d'union délègue au pouvoir fédéral. C'est ainsi que l'administration des postes, la surveillance et l'entretien des voies de communication, le droit de battre monnaie, l'organisation générale de l'armée, lui sont exclusivement réservés. Quant à la souveraineté extérieure, les cantons l'abdiquent absolument entre ses mains : ils perdent le droit de conclure des capitulations militaires et conservent uniquement celui de passer entre eux ou avec les Puissances voisines les traités relatifs à des intérêts locaux, tels que conventions relatives à des objets de législation, d'administration et de justice locales, traités concernant des matières d'économie politique ou les rapports de bon voisinage et de police.

En résumé, la fédération helvétique constitue, au point de vue international, une seule personnalité juridique, n'entretenant de relations avec les Puissances étrangères que par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. Quant à l'autonomie intérieure des cantons, elle se trouve notablement restreinte par les divers objets d'intérêt général dont le pouvoir suprême s'est réservé la connaissance, et au sujet desquels il impose directement ses volontés aux membres de la communauté (1).

(1) La Constitution de 1848 a été revisée en 1874 : cette revision a accentué

97. — Les *États-Unis de l'Amérique du Nord* ont une origine plus récente.

En 1643, pour la première fois, une confédération se forma entre un certain nombre de colonies anglaises de l'Amérique du Nord. Cette confédération, qui n'avait pas tardé à prendre une extension considérable, et dont l'objet était primitivement la défense de la communauté contre les attaques des Indiens et des Français établis à la Louisiane et au Canada, proclama son indépendance le 4 juillet 1776, et, le 15 novembre 1777, établit sa première constitution.

D'après l'organisation de 1777 (quelques détails en furent réglés les années suivantes), les Etats-Unis formaient une véritable confédération d'États, dans le sens propre du mot. Chacun des membres de la communauté conservait son entière autonomie, tant intérieure qu'extérieure, et avait par conséquent une personnalité indépendante. Le Congrès était l'expression de leurs volontés communes; il était uniquement revêtu de fonctions exécutives, qu'il exerçait au nom des États de l'union.

Cette situation ne devait pas durer : le gouvernement central qui n'avait pas d'armée ni de finances propres ne pouvait sauvegarder d'une façon satisfaisante les intérêts internationaux de la communauté. L'unité de vues, si nécessaire à la conduite des relations extérieures, lui faisait entièrement défaut; l'action indépendante des gouvernements particuliers contrariait souvent la direction qu'il entendait leur donner. Des difficultés surgirent, et amenèrent en 1787 la disparition de la confédération.

Un État fédéral, plus fortement constitué, prit sa place. La Constitution du 17 septembre 1787 fit de la nouvelle République une personne internationale unique (1), chaque État conservant d'ailleurs son autonomie intérieure, si ce n'est quant aux matières soumises au vote du pouvoir législatif et formant l'objet de lois fédérales imposées à l'observation de tous.

Le pouvoir législatif réside dans un Congrès, composé d'un Sénat et d'une Chambre de représentants. La Chambre représente le peuple de l'union considéré comme formant une même nation : elle se compose de membres élus tous les deux ans par les citoyens des divers États, proportionnellement au chiffre de la population. Le Sénat représente au contraire l'individualité des Etats, considérés comme formant autant de corps séparés : chaque État, quelle que soit l'étendue de son territoire

l'unité politique de la Suisse, en étendant les droits du pouvoir fédéral dans ses rapports avec les cantons et avec les Puissances étrangères, sans modifier d'ailleurs le caractères généraux du système politique établi en 1848.

(1) Elle commence par ces mots : « Nous, le peuple des Etats-Unis, etc..... »

veto, qui lui permet de maintenir les lois existantes relatives à ou le chiffre de sa population, envoie au Congrès deux sénateurs élus pour dix ans.

Le pouvoir exécutif appartient au Président de l'Union, élu à deux degrés pour quatre ans : l'une de ses principales attributions est de diriger les relations extérieures du pays, sous le contrôle d'un Comité des affaires étrangères.

En résumé, la constitution des États-Unis réunit les divers membres de l'Union sous l'autorité suprême d'un gouvernement central, dans lequel réside exclusivement la souveraineté extérieure de la nation, et qui absorbe, dans la mesure déterminée par le pacte fédéral, une partie de leur autonomie intérieure. Tels sont bien les caractères distinctifs de l'État fédéral (1).

98. — La *République Argentine*, indépendante depuis 1816, se compose de treize États, autonomes pour leur administration intérieure, mais qui, pour les relations extérieures, constituent une personnalité unique représentée par le gouvernement fédéral ; elle possède une organisation semblable à celle des États-Unis. Sa constitution, qui date de 1853, a été revisée en 1863 (2).

99. — L'*Empire d'Allemagne*, définitivement constitué le 16 avril 1871, a une situation mal définie, qui fait l'objet de vives discussions parmi les auteurs et les publicistes. Les uns voient en lui un État fédéral ; d'autres, une confédération d'États (3) ; plusieurs lui reconnaissent un caractère spécial, qu'ils désignent par le nom d'empire fédératif ou empire d'États, du mot allemand *Bundesreich* (4). L'hésitation est permise, en présence des éléments disparates de son organisation constitutionnelle.

Les organes du gouvernement sont, l'Empereur, le Chancelier de l'empire, le Conseil fédéral (Bundesrath) et le Parlement (Reichstag).

L'empereur d'Allemagne, qui est en même temps roi de Prusse, représente l'empire dans les relations internationales, déclare la guerre et conclut la paix en son nom, signe les traités de paix, d'alliance, de commerce, etc., avec les Puissances étrangères, accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques. Il promulgue et publie les lois de l'empire et veille à leur exécution. Il nomme à tous les emplois, et procède à l'exécution fédérale prescrite par le Conseil contre l'État qui contrevient aux dispositions de la constitution. Il exerce, en outre, un droit de

(1) CALVO, *op. cit.*, I, p. 184 et s. ; TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, I, ch. 8, p. 186, 341 ; LABOULAYE, *La Constitution américaine*.

(2) PHILLIMORE, *op. cit.*, I, p. 163 ; CALVO, *op. cit.*, I, p. 189.

(3) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 320, et les auteurs cités en note.

(4) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 215 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 70.

l'armée, à la marine militaire et aux impôts d'empire, à l'encontre des modifications que prétend y introduire le conseil fédéral, pourvu toutefois que ces modifications n'aient pas été l'objet d'un vote unanime de sa part.

Le chancelier de l'empire est directement nommé par l'empereur. Il préside le conseil fédéral avec voix prépondérante, contresigne les décrets impériaux et en assume la responsabilité. C'est le seul ministre d'empire, car les affaires qui intéressent l'Allemagne entière sont, en principe, du ressort des différents ministères prussiens.

Le conseil fédéral représente la souveraineté des États de l'union. Chacun d'eux y nomme ses représentants : les représentants d'un même État doivent tous voter dans le même sens. Chaque pays y dispose d'un certain nombre de voix. La Prusse en a, à elle seule, 17 sur 58. Les attributions du conseil sont complexes : il joue le rôle d'une Chambre haute au point de vue législatif, et concourt ainsi à la confection des lois de l'empire; il statue sur les règlements d'intérêt public pris par l'empereur, et à ce titre forme une sorte de conseil d'Etat; enfin, il possède une série d'attributions judiciaires.

Enfin, le Reichstag est la représentation du peuple allemand. Il se compose de 297 membres élus pour 3 ans par le suffrage universe., et renouvelés intégralement à la fin de leur mandat. Il discute et vote les lois d'empire, dont les objets sont fort divers : la législation d'empire s'applique notamment aux douanes, au commerce, aux impôts applicables aux dépenses de l'empire, au système des poids, des mesures et des monnaies, aux chemins de fer, aux postes et télégraphes, à l'ensemble du droit civil, du droit pénal et de la procédure, à l'organisation militaire de l'Allemagne, etc...

99 *bis*. — Il n'est pas facile de définir cette organisation politique.

Pour certains, le conseil fédéral rappelle la Diète de l'ancienne Confédération germanique, par conséquent le système de la confédération d'États. L'analogie est d'autant plus frappante, dit-on, que le conseil renferme dans son sein un comité spécial pour les affaires étrangères, dont font partie les représentants de la Bavière, du Würtemberg, de la Saxe, et deux membres choisis par le conseil lui-même pour représenter les autres États : ce comité se réunit chaque fois qu'il est nécessaire de prendre quelque mesure importante relative aux affaires internationales; il doit également contrôler la politique extérieure du chancelier. On ne peut donc dire que la souveraineté intérieure des États confédérés ait totalement disparu. De plus, on fait remarquer que si l'empereur représente l'empire au dehors, ses droits n'ont pas pour conséquence la suppression complète de la personnalité internationale

des États, dont quelques-uns, comme la Bavière, entretiennent à l'étranger un corps diplomatique.

Les auteurs, qui tiennent pour l'État fédéral, invoquent l'existence du Reichstag, dont les membres sont élus par le suffrage universel et qui rappelle l'assemblée fédérale de la Confédération helvétique ou la Chambre des représentants des États-Unis de l'Amérique du Nord, c'est-à-dire la constitution des deux États fédéraux modernes. Ils font remarquer que, si certains membres de la communauté ont une représentation diplomatique particulière, en droit la constitution ne leur reconnaît pas expressément cette prérogative; qu'en tous cas, l'empereur seul a le droit de négocier et de conclure les conventions internationales, et qu'en fait le comité pour les affaires étrangères que renferme le conseil fédéral n'exerce jamais ses fonctions spéciales. Ils en concluent que la représentation de l'empire par l'empereur est absolue et exclusive de toute autre souveraineté, ce qui est le trait caractéristique de l'État fédéral.

En réalité, nous pensons que l'empire d'Allemagne n'est pleinement ni un État fédéral ni une confédération d'États. L'autorité considérable de l'empereur, l'action toute puissante qu'il exerce sur les résolutions du conseil fédéral présidé par son chancelier avec voix prépondérante, le droit de veto qui lui permet de maintenir intactes les institutions essentielles de l'empire, écartent l'idée d'une confédération. D'autre part, si l'on se rappelle que le caractère principal de l'État fédéral est la séparation absolue du pouvoir central d'avec le gouvernement des États particuliers, on ne niera pas que la réunion sur une même tête de la couronne impériale et de la couronne de Prusse, l'institution d'une chancellerie unique pour les affaires étrangères, se confondant avec le ministère prussien, en un mot le gouvernement fédéral exercé par le gouvernement de l'un des États confédérés, soient des éléments contraires à l'essence même de la fédération.

L'empire d'Allemagne actuel occupe une situation spéciale; sans doute, est-ce un état transitoire. L'hégémonie de la Prusse s'affirmera de plus en plus, et l'on peut prévoir l'époque où le peu que les États allemands ont conservé de leur souveraineté particulière ira se perdre dans sa puissance absorbante.

100.— L'empire d'Allemagne, en devenant le centre des intérêts des divers États confédérés, a fait disparaître une institution qui a puissamment contribué à l'unité de la nation allemande : nous voulons parler de l'association douanière appelée *Zollverein*.

Le morcellement des États, dû à l'acte du Congrès de Vienne de 1815, et la multiplicité infinie des barrières de douane que le pacte fédéral avait

maintenue entre les divers membres de la Confédération germanique avaient paralysé le commerce de l'Allemagne. Le seul parti qu'elle eût à prendre, pour relever ses forces économiques était de supprimer ces frontières douanières. Dès 1818, la Prusse avait pris l'initiative d'un rapprochement commercial et se montrait disposée à traiter avec ses voisins de l'adoption d'une législation fiscale uniforme. Une conférence réunie à Darmstadt, en 1820, n'aboutit à aucun résultat. Mais, par la suite, les efforts des divers pays confédérés finirent par arriver à la formation de plusieurs groupes, dans chacun desquels les taxes et péages précédemment établis furent supprimés : telles furent la ligue prussienne au Nord, la ligue thuringeoise au centre, l'union bavaroise au Sud. Ces différents groupes se rapprochèrent peu à peu les uns des autres, et se fondirent définitivement en un seul, dès 1855, sous le nom de Zollverein. Le gouvernement de la Prusse avait été, par son activité et sa persévérance, le principal agent de cette fusion des intérêts commerciaux et industriels de l'Allemagne : il devait en recueillir les principaux avantages.

Seule, ou à peu près, parmi les États de la confédération, l'Autriche avait refusé son adhésion à l'union douanière. Ce fut une grosse faute de sa part. Elle ne tarda pas à s'en apercevoir, en constatant les prodigieux résultats financiers réalisés par le Zollverein presque à ses débuts. En 1860, elle essaya de sortir de son isolement en concluant avec les États associés une convention destinée à égaliser un certain nombre de taxes perçues à leurs frontières respectives, de façon à rendre les échanges plus simples et plus fructueux. Des tentatives de rapprochement plus intime eurent lieu de 1854 à 1861 : toutes échouèrent. Enfin, la guerre de 1866, en rompant tout lien politique entre la Confédération allemande et l'Autriche, rendit celle-ci à son isolement primitif.

L'organisation du Zollverein, dans les derniers temps de son existence, avait été réglée par un traité conclu à Berlin le 8 juillet 1867 entre la confédération des pays du Nord et celle des pays du Sud de l'Allemagne. Ce traité maintenait les bases économiques qui avaient fait la puissance de l'association : tarifs et législation douanière uniformes, perceptions effectuées en commun, partage des recettes au prorata des populations, etc.. Mais en outre il créait (et en cela il innovait) deux autorités, fonctionnant à Berlin et représentant l'une le pouvoir exécutif, l'autre le pouvoir législatif du Zollverein. La première était représentée par le conseil fédéral (Bundesrath), composée de 58 délégués, parmi lesquels la Prusse en comptait à elle seule 17; l'autre par un parlement douanier (Zollparlement), composé des membres de la Chambre des représentants de l'Allemagne du Nord et des députés élus au suffrage universel par les États du Sud. La présidence

du conseil appartenait au délégué de la Prusse; le roi de Prusse avait seul le droit de négocier au nom de l'association les traités de commerce et de navigation avec les Puissances étrangères.

Il est facile de voir que, grâce à cette nouvelle organisation, le Zollverein n'était plus seulement l'union librement formée par divers États dans le but d'assurer le développement de leurs forces commerciales et industrielles, mais devenait une sorte de personne internationale, dont les relations extérieures étaient dirigées par une majorité que le gouvernement prussien pouvait gouverner à sa guise.

La constitution de l'empire d'Allemagne de 1871 fit disparaître le Zollverein qui n'avait plus aucune raison d'être, le régime douanier de l'Allemagne se trouvant désormais soumis aux lois de l'empire.

C. — États mi-souverains

101. — On entend, nous le savons déjà, par États mi-souverains ceux, qui possédant, du moins en général, leur souveraineté intérieure, ont leurs relations extérieures soumises au contrôle d'une Puissance étrangère. Cette dépendance de l'État mi-souverain offre d'ailleurs des aspects très variables : le traité qui a déterminé la formation de l'État lui-même en fixe la mesure.

102. — La demi-souveraineté est une création de l'ordre international, due aux circonstances politiques qui exigent l'établissement d'un *modus vivendi* tel qu'une guerre possible, peut-être même probable autrement, ou encore l'absorption d'une Puissance par une autre, puisse être évitée. Ainsi comprise, elle constitue un état transitoire entre la dépendance absolue et la pleine souveraineté. Cet état est destiné à disparaître avec les circonstances mêmes qui l'ont créé : ou l'État mi-souverain, parvenu au terme de son développement normal, s'émancipera de la tutelle qui lui avait été imposée et conquerra son entière indépendance; ou bien au contraire les événements feront disparaître le peu qui lui restait d'autonomie au profit d'une Puissance tierce, dont il fera désormais partie intégrante. C'est ainsi que la diplomatie contemporaine a fait des anciennes principautés vassales de la Turquie des Puissances souveraines, nous l'avons vu; tandis que dans l'Europe occidentale on peut constater la tendance des Puissances souveraines à priver leurs États vassaux de l'indépendance restreinte qu'ils avaient conservée, pour se les annexer définitivement. Cette tendance vers l'unité se manifeste, chose remarquable, non seulement en Europe, mais encore dans l'Extrême Orient : la suppression des États vassaux et des Daïmios au Japon

et la concentration des pouvoirs publics entre les mains du Mikado en 1871 en offrent un exemple intéressant (1).

103. — La demi-souveraineté se manifeste sous deux formes principales : 1° Elle résulte de la *protection* dont un État couvre un autre État pour assurer sa sécurité extérieure ; 2° elle peut également trouver son expression dans des relations de *vassal* à *suzerain*, semblables à celles qui existaient au moyen âge (2).

1° *États protégés.*

104. — Le protectorat a pour but de la part de l'État protecteur la sauvegarde de l'indépendance de l'État protégé. Tel est, du moins en théorie, l'objet d'un traité de protectorat. Mais, en fait, les motifs politiques qui le provoquent peuvent être tout différents, et surtout moins désintéressés : ce sont des États rivaux et puissants qui, dans la crainte de voir un pays jusque-là indépendant absorbé par l'un d'entre eux, imaginent de détourner le danger en le couvrant de leur protection ; c'est encore une Puissance ambitieuse et conquérante qui, dans l'impossibilité de s'emparer sans une opposition générale du territoire qu'elle convoite, recourt de préférence à la forme du protectorat, moins brutale en apparence, mais presque aussi sûre dans ses résultats définitifs. Quoi qu'il en soit, le protectorat implique la dépendance de l'État protégé.

Cette dépendance ne saurait être déterminée par avance. La protection comporte des nuances délicates et peut être subordonnée à des conditions de toutes natures. Suivant le rapport des forces des deux États, leur politique ou les circonstances, elle peut varier depuis la perte de quelques-uns des droits inhérents à la souveraineté extérieure jusqu'à l'absorption presque complète de l'autonomie intérieure : l'État protégé peut être réduit à la situation d'un État mi-souverain. C'est donc au traité de protection qu'il faut recourir pour déterminer la mesure dans laquelle l'État protecteur a le droit d'intervenir dans les affaires extérieures ou intérieures de l'État protégé, et savoir jusqu'à quel point celui-ci doit cesser de compter au nombre des Puissances souveraines.

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 332 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 77.

(2) La vassalité se manifeste ordinairement par le paiement d'un tribut entre les mains du suzerain : néanmoins, le paiement de ce tribut n'est pas à lui seul un signe de dépendance. Ainsi, au commencement du siècle, le gouvernement des États-Unis payait une redevance au Dey d'Alger, pour obtenir de lui la protection de ses navires et de ses marins contre les attaques des pirates algériens. Cependant, le gouvernement fédéral n'était pas le vassal du Dey d'Alger.

105. — Les États protégés forment aujourd'hui l'exception. On citait jadis la ville de Cracovie qui, par l'acte final du congrès de Vienne de 1815, avait été déclarée ville libre, indépendante et neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse ; une convention du 6 novembre 1846, passée entre ces mêmes Puissances, l'annexait à l'empire d'Autriche, non sans protestation de la part des gouvernements anglais, français et suédois, qui faisaient remarquer avec raison que l'érection de Cracovie et de son territoire en État libre et indépendant ayant été le fait de stipulations auxquelles toutes les Puissances européennes avaient également concouru, il n'appartenait pas à trois d'entre elles de rompre de leur propre autorité ce qui avait été l'objet d'un accord commun.

On pouvait également signaler au nombre des États protégés les îles Ioniennes qui, depuis leur affranchissement du joug turc, en 1815, furent placées sous le protectorat d'Angleterre : en 1864, elles échappèrent à ce protectorat et furent réunies à la Grèce.

De même, la France exerçait un protectorat sur les îles Tahiti et les archipels qui en dépendent : en 1880, le roi Pomaré V remit entre ses mains le gouvernement et l'administration de ses États, qui devinrent dès ce jour colonies françaises (1). La France couvrait également de sa protection le Cambodge, en vertu d'un traité conclu le 11 août 1863 (2). Pour mettre fin à des difficultés qui venaient compliquer l'exercice de ce protectorat, une nouvelle convention fut conclue le 17 juin 1884, laquelle maintenait le protectorat français sur le royaume du Cambodge, et en confiait l'exercice à un résident général. Le roi de Cambodge continuait à gouverner ses États et à diriger son administration, mais il devait subir toutes les réformes administratives, financières, judiciaires ou commerciales proposées par le gouvernement français, en sorte qu'on peut dire sans exagération que le protectorat de la France n'est qu'un mot qui déguise une véritable annexion du royaume aux possessions françaises de l'Indo-Chine.

Parmi les États actuellement protégés, nous citerons la République d'Andorre, la Régence de Tunis, le royaume d'Annam et Madagascar, tous États soumis au protectorat de la France.

106. — La *République d'Andorre*, qui ne compte que 5800 habitants, est indépendante depuis Louis le Débonnaire. Jusqu'en 1868, elle était placée sous le protectorat du gouvernement français et de l'évêque d'Urgel, auxquels elle payait tribut. De 1868 à 1881, elle ne fut protégée que par la France ; en 1881, celle-ci partagea de nouveau ses droits

(1) Loi du 30 décembre 1880. — DE CLERQ, *op. cit.*, XII, p. 571, 624 et s.
(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 609 ; IX, p. 734.

avec l'évêque d'Urgel. La République se gouverne elle-même par l'entremise d'un Conseil général, composé de 24 membres élus pour 4 ans par les chefs de famille de chaque paroisse et présidé par un syndic. Quant au pouvoir judiciaire, il est exercé par deux viguiers nommés l'un par le gouvernement français, l'autre par l'évêque d'Urgel. En vertu d'un décret de 1806, trois députés de la Vallée prêtaient serment entre les mains du préfet de l'Ariège; depuis un décret du 3 juin 1882, ces pouvoirs passent aux mains du préfet des Pyrénées-Orientales, lequel est, depuis février 1884, investi de la qualité de délégué permanent auprès des autorités andorranes pour représenter le gouvernement français dans ses rapports soit avec elles soit avec l'évêque d'Urgel.

107. — La *Régence de Tunis* est placée sous le protectorat de la France depuis le traité du 12 mai 1881. Ce traité, inexactement appelé traité de garantie, est essentiellement un traité de protection : il y est en effet expressément stipulé que le gouvernement français « prend l'engagement de prêter un constant appui à S. A. le Bey de Tunis contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de son Altesse, ou qui compromettrait la tranquillité de ses États (art. 3) ». Il était convenu que l'armée française occuperait les positions qui lui conviendraient, jusqu'au jour où la Tunisie pourrait se garder elle-même. En retour, le bey s'engageait à ne conclure aucun acte ayant un caractère international, sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et s'être entendu préalablement avec lui. Ces dispositions n'excluaient pas la souveraineté extérieure de la Régence, elles la limitaient seulement. Mais, en fait, cette souveraineté est presque tout entière aux mains du gouvernement français, surtout depuis que le bey a pris la résolution de déléguer le ministre résident accrédité auprès de lui comme son représentant auprès des ministres des Puissances étrangères en résidence à Tunis.

Le protectorat auquel est soumise la Régence n'a pas manqué d'entraîner une forte ingérence de la France dans ses affaires intérieures. Le 22 août 1882, le ministre des affaires étrangères présentait à la signature du Président de la République un décret destiné à réglementer et à soumettre au contrôle du gouvernement français le fonctionnement des services publics établis en Tunisie; l'exposé des motifs faisait valoir, notamment, que les dernières conventions passées avec le bey avaient eu pour résultat d'attribuer au gouvernement français une direction plus ou moins étendue sur certains services de la Régence, que cette intervention était destinée évidemment à s'accroître par l'effet naturel du protectorat, et qu'il était permis de prévoir l'époque où la Régence offrirait sur son territoire une représentation plus ou moins exacte des diverses branches de l'administration

française (1). Un tel protectorat n'est certes pas très éloigné d'une entière annexion (2).

108. — Le *royaume d'Annam* a été placé sous la protection de la France par le traité du 15 mai 1874. La Cour de Hué s'engageait à remettre sa politique extérieure entre les mains du gouvernement français et promettait d'assurer, dans la province du Tonkin, la plus riche du royaume, la libre navigation du fleuve Rouge. Cette convention ne fut pas respectée par les Annamites, et un nouveau traité, conclu à Hué le 6 juin 1884, vint de nouveau consacrer le protectorat de la France, en indiquant d'une façon plus précise les droits et les obligations des parties contractantes. L'exercice du protectorat est confié à un résident général qui préside à toutes les relations extérieures de l'Annam, et contrôle à l'intérieur les actes du gouvernement annamite. L'administration locale est toutefois exercée par les indigènes, sauf au Tonkin, où des résidents spéciaux, placés sous les ordres du résident général, surveillent constamment les fonctionnaires indigènes, dont ils peuvent, suivant les cas, provoquer la révocation.

L'intervention armée de la Chine dans les affaires de l'Annam vint retarder encore la pacification de ce pays, et ce ne fut que par le traité de Tien-Tsin, signé le 9 juillet 1885, que le gouvernement chinois promit de respecter les frontières du Tonkin, ainsi que les traités conclus ou à conclure entre la France et l'Annam.

109. — Enfin, le traité conclu à Tamatave, le 17 décembre 1885, a également placé *Madagascar* sous le protectorat de la France. Le résident général qu'y entretient cette Puissance dirige les affaires extérieures du gouvernement hova, sans pouvoir s'immiscer dans l'administration intérieure du pays (3).

110. — Ces quelques exemples nous montrent combien la forme du protectorat peut varier, depuis l'idée d'une simple protection accordée par un État à un autre contre les entreprises et les attaques qui peuvent venir du dehors menacer son indépendance ou l'intégrité de son territoire (c'était l'idée plus ou moins sincère qu'en avait conçue Napoléon Ier par rapport aux États confédérés du Rhin) (4), jusqu'au

(1) DE CLERCQ, XIII, p. 25 et s., 343 et s.

(2) V. à ce sujet E. ENGELHARDT, *La situation de la Tunisie au point de vue international.* (*Revue de droit intern.*, 1881, p. 331.)

(3) V. à ce sujet dans la *Revue de droit intern.*, *Les droits de la France sur Madagascar et le dernier traité de paix*, 1885, p. 413, et 1886, p. 151.

(4) « En acceptant le titre de protecteur de la confédération du Rhin, écrivait-il le 11 septembre 1806, nous avons contracté la double obligation de garantir le territoire de la confédération contre les troupes étrangères et le territoire de chaque confédéré contre les entreprises des autres. Ces obligations, toutes conservatrices, plaisent à notre cœur : elles sont conformes à ces sentiments de

protectorat qui, sans dépouiller l'État protégé du titre d'État souverain, le soumet à une forte ingérence de l'État protecteur dans ses affaires intérieures (telles sont les relations de la France et de la Régence de Tunis), et même jusqu'à celui qui réduit l'État protégé à la condition d'un État mi-souverain (comme le protectorat de la France sur le Cambodge). La première idée est sans contredit la plus exacte, en théorie du moins ; car il s'en faut que la réalité y soit conforme. On peut même affirmer, sans exagération, que les traités de protection sont le plus souvent un acheminement vers l'absorption complète du protégé par le protecteur (1).

2° *États vassaux.*

111. — « Lorsque la souveraineté d'un État dérive de celle d'un autre État, et que, par suite, l'un d'eux, pour reconnaître cette filiation, reste vis-à-vis de l'autre dans un certain rapport de subordination, le premier est dit État vassal, le second État suzerain » (2). Ce rapport de subordination est extrêmement variable : il peut aller d'une dépendance presque complète à une liberté presque entière.

Le nombre des États vassaux est actuellement moins grand qu'autrefois. La tendance actuelle vers l'unité politique ne permet guère le maintien d'une situation internationale compliquée et généralement mal définie. Les États feudataires sont fatalement destinés à conquérir leur entière souveraineté, ou à être absorbés par le pays suzerain. L'histoire offre beaucoup d'exemples de cette transformation : nous citerons particulièrement les nombreux États allemands, qui tous tenaient leurs droits régaliens de l'empereur et dépendaient par là même de l'Empire, et dont le nombre est aujourd'hui si limité ; de même, l'histoire de la Turquie n'a été, au XIX^e^ siècle, que l'histoire de ses démembrements successifs, dus à la transformation de presque tous les pays qui relevaient de sa suzeraineté en États pleinement souverains.

On ne peut guère, à l'heure actuelle, signaler que deux ou trois pays

bienveillance et d'amitié dont nous n'avons cessé, dans toutes les circonstances, de donner des preuves aux membres de la confédération. Mais là se bornent nos devoirs envers elle. Nous n'entendons en rien nous arroger la portion de souveraineté qu'exerçait l'empereur d'Allemagne comme souverain... Les affaires intérieures de chaque État ne nous regardent pas. Les princes de la confédération du Rhin sont des souverains qui n'ont pas de suzerain..... Plus puissant que les princes confédérés, nous voulons user de la supériorité de notre puissance, non pour restreindre leurs droits de souveraineté, mais pour leur en garantir la plénitude ». (*Moniteur* de 1806, n° 268 ; DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 187.)

(1) Cf. H. GÉRARD, *De la nature juridique du protectorat*, (Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence, 1893, p. 117 et s.)

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 76.

rentrant dans cette catégorie : l'Égypte, la Bulgarie, peut-être la Roumélie orientale.

112. — L'*Égypte* joue, dans la situation internationale actuelle, un rôle considérable à cause du canal de Suez qui la traverse et dont l'importance universelle, comme artère des transactions entre l'Europe et l'Orient, n'est plus à démontrer.

A la suite des longues luttes que le célèbre pacha, Méhémet-Ali, avait soutenues contre la Turquie, son suzerain, pour conquérir son indépendance politique, une convention signée à Londres, le 15 juillet 1840, entre l'Autriche, la Russie, la Prusse et l'Angleterre, et acceptée par la Turquie, avait défini la situation internationale de l'Égypte (1). Le vice-roi d'Égypte ou khédive jouirait de l'autonomie intérieure, mais gouvernerait « au nom du Sultan »; l'armée et la flotte égyptiennes devaient faire partie des forces militaires turques; les monnaies égyptiennes porteraient d'un côté l'image du sultan, de l'autre celle du khédive; l'Égypte paierait à la Turquie un tribut déterminé; enfin, toutes les relations extérieures de l'Égypte devaient avoir lieu par l'intermédiaire du gouvernement turc, et les traités conclus par ce dernier seraient obligatoires pour le vice-roi.

En somme, la convention de 1840 faisait explicitement de l'Égypte un État vassal de l'empire ottoman.

Dès 1840, le vassal ne chercha qu'à étendre ses prérogatives. Il y réussit. Par un firman de 1866, le sultan déclara le trône égyptien héréditaire en ligne descendante directe dans la famille régnante, c'est-à-dire celle de Méhémet-Ali; un firman de 1873 conférait à Ismaïl-Pacha le titre de khédive (demi-souverain), et l'autorisait à passer seul tous traités de commerce et de douanes avec les Puissances étrangères.

Le percement de l'isthme de Suez donna une importance considérable à l'Égypte. Les nationaux de tous les pays d'Europe y affluèrent : on dut même, pour juger les différends qui s'élevaient entre eux et les indigènes, instituer des tribunaux spéciaux, dits tribunaux mixtes. Mais, en même temps, survenait dans ses finances un désordre tel, que le khédive en arriva à ne pouvoir payer les intérêts des sommes qu'il avait empruntées pour satisfaire ses goûts de luxe ou pour obtenir de la Porte les firmans qui lui avaient permis d'étendre progressivement ses droits de souveraineté. Les Puissances les plus intéressées dans la question, la France, par les soins de laquelle le canal de Suez avait été construit, et l'Angleterre, qui en profitait comme de la route la plus

(1) F. DE MARTENS, *Recueil des traités*, IV, 1re partie, p. 435 et s.; p. 463 et s.; p. 475 et s.

sûre et la plus directe qui pût conduire ses navires dans ses possessions de l'Inde, crurent nécessaire d'intervenir : une commission formée de leurs représentants respectifs fut chargée d'opérer la liquidation et de régler l'administration financière des recettes et des dépenses au mieux des intérêts des créanciers européens. En outre, le sultan dut déposer Ismaïl-Pacha et le remplacer par son fils, Tefvick-Pacha, auquel il accorda, le 30 juillet 1879, un firman d'investiture maintenant, ou à peu près, la situation internationale antérieure de l'Égypte. Enfin, l'Angleterre et la France fortifiaient leur situation en nommant deux contrôleurs généraux, l'un français et l'autre anglais, dont la mission était de surveiller et d'inspirer le gouvernement intérieur du khédive.

L'influence de jour en jour prépondérante de ces Puissances, l'intervention incessante des contrôleurs généraux, l'établissement des tribunaux mixtes, soulevèrent la population égyptienne et amenèrent une révolution dirigée par Arabi-Pacha. L'Angleterre, sur le refus de la France de coopérer à l'expédition, se chargea seule de rétablir la paix, et, en septembre 1888, la domination anglaise s'établissait en Égypte.

Toutefois, malgré les victoires des Anglais et leurs progrès incessants dans l'occupation méthodique du pays, il ne faut pas perdre de vue le traité de 1840 ni la situation qu'il a faite à l'Égypte. Le traité a conservé sa validité, et la situation qu'il a définie doit demeurer inviolable. Elle a été créée par l'entente des Puissances européennes, et cette même entente est nécessaire pour la modifier et la détruire (1).

113. — La *Bulgarie*, conquise par les Turcs au XIV^e^ siècle, était province ottomane, lorsque le traité de Berlin de 1878, la découpant en trois tronçons, fit de l'un, qui conserva le nom de Bulgarie, une principauté autonome quant à son gouvernement intérieur, mais soumise à la suzeraineté du sultan à qui elle payait tribut; de l'autre, sous le nom de Roumélie orientale, une province maintenue sous l'autorité militaire et politique du sultan, mais conservant cependant son autonomie administrative; du troisième, enfin, une simple province turque.

Cette division de la nationalité bulgare en deux et même en trois pays devait, à une époque qui aime et recherche la formation d'États nationaux, soulever une vive opposition et provoquer un sérieux mécontentement : on prévoyait déjà qu'elle ne pourrait se maintenir longtemps et que le temps était proche où s'accomplirait la réunion en un seul État de ses membres disjoints (2).

(1) Cf. F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 336, et, du même auteur, *La question égyptienne et le droit international*, Bruxelles, 1882; W. KAUFMANN, *Le droit international et la dette publique égyptienne; La question égyptienne et le droit international* dans la *Revue de droit int.*, 1882, p. 355.

(2) BLUNTSCHLI, *Revue de droit int.*, 1881, XII, p. 575.

La Bulgarie proprement dite, maîtresse de sa constitution et de son administration, était, au point de vue international, sous la dépendance absolue de la Turquie. En droit, sinon en fait, elle ne pouvait ni envoyer ni recevoir des agents diplomatiques; tous les traités passés par la Porte avec les Puissances étrangères devaient s'imposer à elle, de même qu'elle ne pouvait en négocier ni en signer elle-même sans qu'ils eussent été soumis à l'assentiment du gouvernement suzerain. Elle avait le droit d'élire son prince; mais cette élection devait être confirmée par le sultan, avec l'adhésion des Puissances (art. 2-12 du traité de Berlin).

Quant à la Roumélie orientale, le traité de Berlin (art. 13-21) en faisait une province turque, soumise à l'autorité politique et militaire du sultan, et administrée par un gouverneur général nommé par celui-ci avec l'assentiment des signataires du traité. En retour, le sultan s'obligeait à veiller à sa sécurité intérieure, en élevant sur son territoire les fortifications nécessaires et en y entretenant des troupes régulières. Pour le reste, la province conservait son autonomie intérieure : elle possédait une constitution propre, élaborée par une commission européenne réunie à cet effet, et nommait une assemblée provinciale représentative, investie de la mission de diriger, d'accord avec le gouverneur général, les services administratifs et judiciaires.

114. — Il était inévitable que le peuple bulgare, récemment émancipé, sentît grandir en lui le désir d'échapper progressivement à la dépendance sous laquelle il était tenu par le gouvernement turc. Dès le commencement de l'année 1885, l'agitation pour la reconstitution de la nationalité bulgare se développa en Bulgarie et dans la Roumélie orientale avec une intensité extrême. Le 18 septembre 1885, la révolution éclata : les deux pays s'unissaient et le prince Alexandre de Bulgarie en acceptait le gouvernement. La Turquie protesta, annonça qu'elle allait agir, et, en définitive, ne fit rien. Mais, certains États voisins craignirent que l'union bulgare ne détruisît l'équilibre des Balkans, et la Serbie, plus intéressée que tout autre, lui déclara la guerre. La Bulgarie en sortit victorieuse et consolidait dans le sang versé pour la cause commune l'indissolubilité du lien formé entre ses divers membres.

Il n'était pas impossible que la Turquie se résignât à la reconnaissance de la fusion des deux Bulgaries en un seul État, gouverné par le prince Alexandre, lorsqu'une conspiration ourdie contre ce dernier fit tout avorter (21 août 1886). Le prince était arrêté et conduit sous escorte hors de ses États, alors qu'un gouvernement provisoire prenait les rênes de l'État en promettant le rétablissement du *statu quo ante*. Mais le succès des conspirateurs ne dura pas longtemps : le peuple et

l'armée lui refusèrent toute obéissance, et, le 29 août, Alexandre de Battenberg rentrait à Sofia, au milieu de l'enthousiasme populaire. Cependant le prince avait résolu, pour ne pas créer à son pays les difficultés que présageait l'attitude hostile de la Russie, de ne pas profiter du mouvement national qui l'avait replacé sur le trône : le 30 août 1886, il abdiquait, en constituant une régence. En 1887, le prince Ferdinand de Saxe-Cobourg le remplaçait ; mais il lui manqua d'être confirmé par la Porte avec l'assentiment des signataires du traité de Berlin, et c'est pourquoi les Puissances ne l'ont pas reconnu (1).

(1) V. sur la situation internationale de la Bulgarie, d'intéressants articles de M. G. ROLIN-JAECQUEMYNS, dans la *Revue de droit int.*, 1886, XVIII, p. 378, et s., 504 et s., 512 et s. ; 1889, XXI, p. 88.

CHAPITRE II

FORMATION, TRANSFORMATION, EXTINCTION DES ÉTATS

115. — Les États naissent, se développent et meurent, comme les personnes privées. Nous allons examiner les divers événements d'où résultent la formation des États et leurs transformations, pour en dégager les conséquences essentielles au point de vue international. Dans un premier paragraphe, nous traiterons de la formation des États; dans un second, de leurs transformations et de leur extinction.

§ 1. — **Formation des États.**

116. — La question de savoir comment naissent les États relève de l'histoire ou du droit public interne des nations, et non de la science du droit international.

Les forces politiques qui concourent à la formation d'un État peuvent être de nature très diverse : suivant la prédominance de l'une ou de l'autre, l'État prend telle ou telle forme différente.

Dans l'antiquité, l'État est théocratique : il résulte du groupement des familles ou des tribus sous l'influence d'idées religieuses communes; ou bien encore, il est l'œuvre du génie et de l'énergie d'un ou de plusieurs hommes supérieurs, qui parviennent à imposer leur volonté et à faire l'unité dans le gouvernement : c'est ainsi que Rome, après huit siècles de conquête, réussit à établir sa domination sur le monde entier, donnant la première l'exemple d'un État immense dont toutes les parties étaient soumises à un pouvoir central fortement constitué.

Au moyen âge, l'usurpation, les conquêtes et les traités, les successions et les partages d'États entre les héritiers du souverain que le droit public tenait alors pour l'unique propriétaire du territoire national, ou, à l'inverse, la réunion de plusieurs couronnes sur une même tête, sont les faits politiques habituels qui donnent naissance à de nouveaux États.

Dans les temps modernes, l'historien citera particulièrement : l'établissement d'une population sur un territoire libre jusqu'alors de toute autorité, fait assez rare d'ailleurs, mais qui s'est cependant quelquefois réalisé, comme en 1822, lorsqu'un groupe d'individus, formé des esclaves affranchis par les États-Unis et des indigènes attirés de l'intérieur de l'Afrique, fonda l'État nouveau de Libéria; — l'affranchissement d'une province ou d'une colonie, fait au contraire assez fréquent en ce siècle : il suffira de citer, à titre d'exemples, la formation en 1830 du royaume de Grèce au détriment de la Turquie, le soulèvement et la proclamation de l'indépendance des colonies espagnoles de l'Amérique du Sud dans les années 1810 et suivantes, et, plus récemment, les nombreux États, comme la Roumanie, la Serbie et le Monténégro, qui ont secoué le joug de la domination ottomane; — la réunion de plusieurs gouvernements en un seul : c'est le cas du royaume d'Italie, formé des divers États indépendants de la péninsule, et de la Prusse, qui, notamment, fit disparaître le royaume du Hanovre et la ville libre de Francfort, en se les annexant; — enfin, la scission entre deux peuples, que les événements politiques et la différence des mœurs, des traditions, du génie national, amènent à se séparer, comme la Belgique et la Hollande en 1830.

117. — Ces diverses circonstances, qui, suivant les temps, ont présidé à la formation des États, intéressent l'histoire et le droit public; mais elles ne relèvent pas de la science du droit international. Celui-ci ne s'occupe de l'État que lorsqu'il s'est constitué et tel qu'il s'est constitué; c'est seulement lorsqu'un nouvel État prétend entrer en relations avec les Puissances étrangères et occuper sa place dans la communauté internationale qu'il s'y intéresse, d'abord, pour se demander s'il lui faut reconnaître la personnalité politique, condition sans laquelle il ne saurait être question de lui accorder les droits ni de lui imposer les devoirs internationaux, puis, au cas affirmatif, pour établir les règles qui détermineront la forme et les effets de ces relations. Les principes posés par le droit international sont la résultante des événements qui viennent à tout moment transformer la situation politique du globe; ils ne se développent qu'autant que les faits historiques, en se succédant, fournissent l'occasion d'en faire de nouvelles applications.

118. — L'État existe aux conditions qui ont été déterminées plus haut. Le point de savoir si ces conditions sont entièrement réalisées doit être résolu en lui-même, abstraction faite de l'existence des nations étrangères, par l'unique considération de la situation de fait occupée par le peuple qui cherche à prendre place dans le concert international. Si cet examen donne une solution favorable, la constitution du nouvel État doit être regardée comme une chose définitivement acquise; en

d'autres termes, il faut lui reconnaître la double souveraineté intérieure et extérieure. Seulement, dès qu'il prétend se faire admettre au nombre des États indépendants, et, par suite, invoquer dans ses rapports avec eux les règles du droit des gens, il devient nécessaire que les intéressés *reconnaissent* la nouvelle qualité dont il se prévaut. Il faut que les États l'admettent officiellement à faire partie de leur association; et, s'il est vrai de dire, comme nous le pensons, que l'État acquiert une pleine et entière souveraineté par cela seul qu'il réunit les éléments nécessaires pour naître à la vie politique, il faut ajouter qu'il ne peut invoquer cette souveraineté qu'au regard des gouvernements qui l'auront reconnu (1).

I. — De la Reconnaissance des États

119. — La reconnaissance, dont il importe de parler avec quelques détails, ne crée pas l'État; elle le suppose constitué. Mais elle constate son existence; elle lui donne la consécration du droit, et lui permet désormais d'invoquer les prérogatives attachées à la qualité de membre de la communauté internationale.

120. — *L'acte* destiné à reconnaître l'indépendance d'un État nouvellement formé peut prendre des formes diverses.

Tout d'abord, la reconnaissance peut être *expresse* ou *formelle*, *tacite* ou *non formelle*. On la dit expresse, lorsqu'elle est exprimée par un acte officiel: cet acte peut être soit un traité, comme le traité de Berlin de 1878, dont l'art. 26 porte que « l'indépendance du Monténégro est reconnue par la Sublime Porte et par toutes celles des Hautes Parties contractantes qui ne l'avaient pas encore admise » (2), soit une déclaration spéciale de reconnaissance émanée de tel ou tel gouvernement, soit tout acte par lequel les Puissances indiquent leur intention d'ouvrir un commerce régulier avec le nouvel État: c'est ainsi que le 20 février 1880, les agents diplomatiques de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne, remettaient au ministre des affaires étrangères de Roumanie une note collective, indiquant l'intention de leurs gouvernements d'entrer en relations

(1) Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 23 ; Bluntschli, *op. cit.*, § 29 et 30; Carnazza-Amari, *Traité de droit int. public en temps de paix* (traduit par Montanari-Revest), I, p. 363 et s.; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, I, p. 237 ; F. de Martens, *op. cit.*, I, p. 359.

(2) De Clercq, *op. cit.*, XII, p. 326.

suivies avec lui. On dit, au contraire, la reconnaissance tacite ou non formelle, lorsqu'elle résulte soit de rapports réguliers entamés en fait avec l'État nouveau, sans autre constatation officielle, soit de l'adhésion que donne au traité qui l'a constitué les Puissances qui n'avaient pas participé dès le principe à sa conclusion.

121. — La reconnaissance peut être *pure et simple* ou *conditionnelle*. Elle ne peut être conditionnelle que dans le cas particulier où elle émane de Puissances réunies en congrès : celles-ci peuvent subordonner l'admission du nouvel État dans le concert international à telles conditions que bon leur semblera. Ainsi, le traité de Berlin de 1878 n'a reconnu l'indépendance de la Roumanie, de la Serbie et du Monténégro, qu'en leur imposant l'obligation d'admettre le principe de l'égalité des droits de tous leurs ressortissants, sans distinction de religion ni de confession (1). Seulement, il est assez difficile de déterminer précisément l'effet d'une telle reconnaissance : qu'arrivera-t-il si la condition à laquelle elle est subordonnée n'est pas réalisée? Un point est certain : c'est qu'en pareille hypothèse, l'État n'en existe pas moins au regard des Puissances qui ont en principe admis sa souveraineté; car la reconnaissance ne crée pas un état de choses nouveau, elle constate uniquement, avons-nous dit, une situation pré-établie. Par suite, il nous semble qu'un seul effet doive être attaché à la non-exécution des clauses qui l'accompagnent : l'État réfractaire doit renoncer à obtenir l'assistance, la garantie des Puissances signataires du traité qui l'a constitué, pour le cas où son autonomie viendrait à être menacée. Le traité de Berlin, par exemple, en faisant du respect de l'égalité des droits de tous les citoyens par la Roumanie, la Serbie et le Monténégro, la condition de leur reconnaissance, nous paraît leur avoir moins imposé que recommandé l'observation d'un principe admis par la généralité des peuples civilisés; en tous cas, les Puissances signataires nous semblent avoir subordonné à l'adoption de ce principe leur intervention, au cas où il s'agirait de défendre l'indépendance des nouveaux États contre les entreprises et les dangers qui les menacent (2).

122. — La reconnaissance d'un nouvel État ne peut émaner que de l'autorité qui exerce le pouvoir suprême dans chaque gouvernement; les autorités secondaires, et, à plus forte raison, les particuliers, quelle que soit leur influence sur la direction des affaires politiques de leur pays, n'ont à cet égard aucun droit. Ceci se comprend aisément : la reconnaissance a pour effet d'établir la légitimité des relations qui vont

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 327 et s.
(2) Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 239.

être entretenues avec la Puissance nouvelle, et cette légitimité ne saurait être déclarée que par celui ou ceux qui ont pouvoir de les diriger.

A cet égard, l'autorité gouvernementale est absolument maîtresse de sa décision. Nul n'a le droit de lui dicter le parti à prendre ni de lui reprocher le parti qu'elle a pris. C'est à elle à juger, en toute liberté, si le nouvel État répond aux exigences de la vie internationale, si les forces dont il dispose garantissent d'une façon suffisante la stabilité de son gouvernement et le maintien de sa constitution. Néanmoins, il faut reconnaître à cet État, dès qu'il réunit les éléments constitutifs de sa nouvelle qualité, le droit d'obtenir son admission dans la communauté internationale. Il n'est pas plus possible de l'exclure et de lui refuser l'application des règles du droit des gens, qu'il n'est permis à la société de méconnaître la personnalité d'un de ses membres et de le placer hors la loi de l'humanité. Le droit international, il ne faut pas l'oublier, n'est pas forcément conventionnel et arbitraire ; fondés sur l'équité, ses principes sont antérieurs et supérieurs à la volonté capricieuse des gouvernements. Il exige que les États, par cela seul qu'ils existent, entrent dans l'association politique à laquelle les autres appartiennent déjà, et soient, comme eux, soumis à ses lois fondamentales. Si donc il y a liberté d'un côté, de l'autre il y a droit à la reconnaissance ; et ce n'est pas impunément, il faut l'ajouter, que les Puissances méconnaîtraient volontairement un droit pareil. L'histoire en offre plus d'un exemple. Lors de la Révolution d'Angleterre, la France et l'Espagne refusaient obstinément de reconnaître la nouvelle République : Cromwell, fort de l'adhésion des autres Puissances, considéra ce refus comme un acte d'hostilité, et s'en vengea en formant une alliance qui aida puissamment la Hollande et l'Allemagne à poursuivre la guerre contre Louis XIV. De même, si le gouvernement français, après Sadowa, n'eût pas reconnu la Confédération de l'Allemagne du Nord, il est plus que probable qu'un pareil refus eût été considéré par la Prusse comme un *casus belli*. En définitive, tout se réduit à une question de tact politique : c'est aux gouvernements qu'il appartient de peser les inconvénients et les avantages qu'il peut y avoir à hâter ou à différer la reconnaissance, sans que la liberté dont ils doivent jouir à cet égard fasse oublier que trop souvent en cette matière, comme malheureusement en beaucoup d'autres, c'est au plus fort que le dernier mot appartient.

123. — Il résulte de la liberté dont jouissent les gouvernements, du moins en théorie, qu'ordinairement la reconnaissance d'un nouvel État n'aura pas lieu par toutes les Puissances en même temps : les circonstances politiques, la sympathie plus ou moins grande qu'inspirent les mœurs, les traditions nationales du nouveau peuple, et surtout la

forme de gouvernement qu'il adopte, exerceront évidemment ici une influence considérable.

Tout d'abord, les Puissances dont les intérêts politiques, économiques ou religieux, se trouvent directement ou indirectement lésés par la formation nouvelle, hésiteront longtemps avant de se prononcer. L'Espagne ne reconnut l'indépendance des États de Hollande qu'au Congrès de Wesphalie, en 1648, laissant ainsi passer plus de 70 ans avant de suivre l'exemple des Puissances européennes et de l'Autriche elle-même ; elle agissait de la même façon à l'égard du Portugal qui s'était séparé d'elle en 1640, et qu'elle ne reconnut que dans le traité de Lisbonne de 1688, longtemps après la reconnaissance du nouveau royaume par le gouvernement anglais. De même, les grandes Puissances reconnaissaient l'indépendance de la Belgique dès 1830, tandis que le roi de Hollande n'accepta la séparation qu'en 1839. Enfin, nous citerons le royaume d'Italie qui fut reconnu dès 1860 par l'Angleterre et bientôt après par tous les pays de l'Europe, avant que l'Autriche, dont les intérêts étaient compromis par la nouvelle formation, et surtout bien avant que le Pape, dont elle menaçait l'indépendance, n'en fissent autant. On comprend que l'État, au détriment duquel une nouvelle Puissance s'est formée, tarde à la reconnaître ; mais, l'on comprend aussi que l'adhésion de cet État au nouvel état de choses lève tous les doutes et doive exercer une influence considérable sur la détermination des autres. Néanmoins, il faut immédiatement noter que ceux-ci ne sont nullement obligés d'attendre, pour prendre parti, la déclaration du principal intéressé : ils sont libres, encore une fois, de choisir leur moment, et de hâter ou de différer leur décision, suivant l'intérêt qu'ils y trouvent.

En revanche, il peut exister des causes de nature à précipiter la reconnaissance de l'État nouvellement créé, comme la sympathie qu'éveillera inévitablement dans le cœur des nations le peuple qui lutte pour la conquête de son indépendance, sympathie d'autant plus vive que les institutions politiques qu'il s'est données ont plus d'analogie avec celles de l'État dont il appelle la décision. En pareil cas, les Puissances étrangères ne doivent agir qu'avec une prudence extrême. Tout acte de reconnaissance a une portée considérable, et son influence, au moins morale, est énorme, lorsqu'il intervient au cours d'hostilités dont l'issue peut encore être douteuse. Aussi, la question a-t-elle été souvent posée de savoir si le gouvernement intéressé au maintien du *statu quo* n'avait pas le droit de considérer une reconnaissance hâtive comme une atteinte hostile à ses droits, pour agir en conséquence. A notre avis, il n'y a pas de règles générales et absolues qui puissent en pareil cas indiquer la conduite à

tenir. Les auteurs qui ont essayé d'en formuler n'y ont pas réussi : la plupart se contredisent, et tous se contentent d'affirmations vagues et sans enseignement positif (1). Ici encore,nous pensons que la solution dépend exclusivement des circonstances politiques. Lorsque l'Angleterre reconnaissait en 1860 l'annexion de Naples et des Romagnes au royaume d'Italie, alors que le roi François II de Naples cherchait encore à se défendre à Gaëte, personne ne songeait à l'accuser d'intervenir dans la lutte engagée Au contraire, la reconnaissance hâtive faite par la France, en 1778, de l'indépendance des États-Unis de l'Amérique du Nord éveillait les susceptibilités de l'Angleterre, au point qu'elle rappelait immédiatement son ambassadeur à Versailles, et, peu de temps après, déclarait la guerre : il est juste d'observer qu'en cette circonstance, la France n'avait pas su observer la stricte neutralité qui s'imposait à elle, d'abord en reconnaissant l'indépendance d'un gouvernement dont l'organisation était rien moins qu'assurée et que l'Angleterre pouvait encore espérer réduire, puis, et surtout, en faisant suivre sa reconnaissance d'envois d'armes et d'argent de nature à prolonger la lutte. Nous le répétons, il y a ici une question d'appréciation des faits, qui échappe à toute réglementation (2). On ne peut que recommander aux Puissances la plus grande circonspection : la reconnaissance d'un État qui s'est formé en se séparant violemment du tronc commun est un acte politique, qui peut avoir une influence considérable sur ses destinées ; par suite, la prudence la plus élémentaire exige qu'elle n'intervienne qu'après la cessation complète des hostilités, nous ne disons pas après la renonciation du gouvernement ancien à ses prétentions, cette renonciation ne se produisant ordinairement que longtemps après la séparation accomplie.

124. — Quelques exemples, tirés de l'histoire, montreront les hésitations et les tâtonnements qui précèdent la reconnaissance des États nouveaux, et l'impossibilité qu'il y a à poser en ces matières des règles fixes et immuables.

Après le soulèvement des colonies espagnoles de l'Amérique du Sud, au commencement du XIX^e^ siècle, la question de leur reconnaissance fut tout d'abord agitée par le gouvernement des États-Unis. Elle ne fut pas résolue sans difficultés. Dès 1818, une première proposition faite

(1) V. notamment BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 31 et s. ; HEFFTER, *op. cit.*, I, § 23, p. 46.

(2) V. la déclaration de lord Palmerston devant le Parlement anglais, au sujet de la reconnaissance du Texas (citée par Beach Lawrence, *Commentaires sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens* de WHEATON, 1868, I, p. 197). — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 241 et s.

au Congrès de Washington d'envoyer une ambassade à ces anciennes colonies, pour témoigner le désir qu'avait le gouvernement fédéral de nouer avec elles des relations amicales, était repoussée : on objectait la situation encore incertaine des provinces insurgées et la continuation de la lutte engagée contre elles par la mère-patrie. Mais déjà, vers la fin de la même année, l'état de choses se modifiait : le président du Congrès faisait observer que Buenos-Ayres se défendait avec énergie, que son indépendance subsistait en fait depuis 1816, et que l'impuissance de l'Espagne à recouvrer ses anciennes possessions lui ferait bientôt abandonner la lutte ; il conseillait néanmoins, pour plus de prudence, la politique de neutralité. En 1820, mêmes constatations, mais cette fois plus précises, et mêmes vœux touchant la conduite à tenir, à savoir, amener l'Espagne par tous moyens pacifiques à reconnaître l'indépendance de ses colonies. En 1821, l'opinion publique se prononçait en faveur d'une décision immédiate : la Chambre des représentants votait une proposition dans le sens de la reconnaissance ; mais le Sénat la repoussait. Cependant il devenait évident que l'Espagne ne triompherait jamais des résistances qu'elle rencontrait et que les nouveaux États ne se soumettraient à aucun prix ; en janvier 1822, la situation devint si nette que le Congrès reconnut par un vote presque unanime l'indépendance du Mexique et des autres Républiques de l'Amérique du Sud.

La même politique fut suivie par les États-Unis à l'égard du Texas. Le Congrès de 1886 décida que le gouvernement fédéral devait prendre les renseignements nécessaires pour apprécier si cette province présentait toutes les conditions requises pour constituer un État : la question était particulièrement délicate, car il s'agissait pour l'Union de reconnaître la souveraineté d'une province qui s'était violemment séparée d'elle. Finalement, son indépendance fut admise par les États-Unis en 1837, par l'Angleterre et la France en 1840.

Enfin, l'insurrection de la Hongrie en 1849 fournit un exemple intéressant des hésitations et des difficultés auxquelles donne parfois lieu la reconnaissance de nouveaux États. En 1849, ce pays s'était constitué en gouvernement indépendant, et les forces militaires qu'il avait mises sur pied résistaient avec succès aux armées autrichiennes. Les États-Unis furent, parmi les premiers, sollicités de reconnaître la nouvelle souveraineté. Malgré les sympathies que le gouvernement américain professait à l'égard de la Hongrie, il se garda d'agir précipitamment en de si graves circonstances et prit le parti d'envoyer un agent diplomatique sur les lieux mêmes, pour s'assurer de l'organisation des pouvoirs publics et s'enquérir des chances de stabilité qu'elle présentait. C'était, à vrai dire, un procédé singulier, et au point de vue des

règles de droit public observées par les nations civilisées et les États-Unis eux-mêmes, car la souveraineté nationale était ainsi déléguée à un simple particulier, qui, au nom de la fédération, devait prendre sur lui de désigner le moment opportun pour la reconnaissance, et au point de vue du droit international, car l'empressement que mettait le gouvernement fédéral à répondre à la démarche des députés hongrois envoyés auprès de lui donnait un appui moral considérable au parti révolté et pouvait être regardé par l'Autriche comme une atteinte hostile à ses droits. Celle-ci ne manqua pas, en effet, de se plaindre, et non sans raison. Mais l'affaire n'eut pas de suite : l'insurrection hongroise fut bientôt étouffée, grâce au concours des armées russes (1).

II. — Théories relatives a la formation des États.

125. — On s'est demandé s'il n'y avait pas, en dehors des événements politiques et des intrigues de la diplomatie, de règles générales qui présidaient à la constitution des États. Cette question, souvent agitée, jamais résolue, et à laquelle les politiques ont donné la solution qui convenait le mieux aux circonstances, aux lieux et aux époques, a fait apparaître dans les ouvrages des jurisconsultes et des publicistes deux systèmes principaux, qu'il faut analyser et apprécier : le principe des *nationalités* et la théorie de l'*équilibre*.

1° *Principe des nationalités.*

126. — Nous avons déjà donné une idée sommaire de ce qu'il faut entendre par *nation*. Dans son acception politique, la nation n'est pas l'ensemble des citoyens obéissant à une même autorité gouvernementale, mais le groupe idéal des hommes que réunissent leur origine, leur langue, leur législation, leur culture, et qu'une longue communauté d'intérêts, de sentiments, de traditions et de croyances a marqués d'un génie particulier. « La nation est une personne morale qui réunit les hommes par les liens de la race, de la communauté de langage et de la culture sociale.... C'est la conscience de cette culture commune, le sentiment de la solidarité dans la destinée, qui constitue la force principale de cohésion dans une nation, et devient une puissance qui attire à la fois les parties dispersées ou séparées (2). »

(1) Calvo, *op. cit.* I, p. 241 et s.

(2) Ahrens, *Théorie du droit public et du droit des gens*, liv. II, ch. 3, § 103, n° 2. — Cf. Serge Popoff, *Du mot et de l'idée de nation*, 1869 ; *Bulletin de l'Association scientifique de France*, conférence de M. Renan : *Qu'est-ce qu'une nation ?*

Le fait d'appartenir à une même nation doit engendrer un droit, celui d'exister à l'état de nation, c'est-à-dire pour les citoyens de la même nationalité le droit de se constituer en État indépendant, pour les peuples démembrés et soumis à des gouvernements divers le droit de revendiquer leur union, pour chaque État le droit d'étendre son empire sur toutes les sociétés d'hommes auxquelles il est lié par la conformité de l'origine, des mœurs, des traditions et de la langue. L'État n'est que trop souvent, dit-on, la réunion accidentelle d'individus que les hasards de la politique et des guerres ont rapprochés plutôt que leur libre volonté et leurs affinités naturelles; l'État se transforme et peut disparaître, alors que la nation demeure toujours identique à elle-même. Or, il faut que l'humanité remplace les groupements arbitraires et factices par des associations fondées sur des éléments naturels : dès que la nation existe, c'est pour elle un droit inaliénable et sacré de s'organiser en État, de même que pour l'homme, c'est un droit absolu d'exiger le respect de sa liberté individuelle. Ce droit, le principe des nationalités a pour objet d'en assurer le triomphe.

127. — Cette théorie, formulée pour la première fois par Mme de Staël dans son ouvrage sur l'Allemagne, en 1810, reprise maintes fois dans les temps modernes et proclamée comme une vérité indiscutable par de nombreux personnages politiques, a été particulièrement développée en 1851, avec un éclat incomparable et le succès que l'on sait, par un homme d'État italien, Mancini. Pour beaucoup de publicistes, c'est elle qui doit dans l'avenir présider aux relations diplomatiques. D'ailleurs, l'histoire moderne en a déjà fait d'éclatantes applications: le soulèvement de la Grèce contre la domination ottomane, la séparation de la Belgique du royaume des Pays-Bas, la formation du royaume d'Italie, la constitution des peuples allemands en un vaste empire, sont des preuves convaincantes de ce mouvement irrésistible qui entraîne les nations vers leur indépendance politique. C'est sur son triomphe définitif, que les politiques allemands fondent leur espoir du *pangermanisme*, c'est-à-dire la réunion de tous les rameaux détachés de la souche germanique en un même gouvernement; c'est à elle que d'autres songent pour réaliser leur rêve du *panslavisme*, c'est-à-dire l'union de tous les Slaves sous le sceptre du Tzar, immense agglomération d'individus épars en Russie, en Autriche, en Allemagne et en Turquie, et qui menaçerait l'indépendance des Puissances européennes, si la diversité même et l'hostilité réciproque des éléments qu'elle tend à rapprocher ne la rendaient irréalisable; c'est enfin la même idée qui inspire aux peuples de Suède, de Norwège et du Danemark leur réunion sous un même gouvernement, dont l'indé-

pendance politique serait ainsi mieux défendue contre les convoitises de leurs puissants voisins (1).

128. — Quelle est la valeur de ce principe? Pour l'apprécier, il nous faut examiner successivement les éléments constitutifs de la nationalité, tels du moins qu'on les admet. Il sera facile de constater que ces éléments sont en général indéterminés et confus, et comme l'a dit un publiciste italien parlant de ses compatriotes, qui, pour la plupart, soutiennent l'opinion de leur illustre devancier Mancini (2), que leur doctrine, « sans compter qu'elle est loin d'être unanime et uniforme, est presque partout vague, inexacte, incertaine dans ses développements et jamais pratique dans ses conclusions extrêmes » (3).

Mancini a défini la nation : « une société naturelle d'hommes amenée par l'unité de territoire, d'origine, de coutumes et de langue, à une communauté de vie et de conscience sociale » (4).

Examinons ces divers éléments.

Tout d'abord, s'il est certain que le territoire exerce son influence sur le développement physique et intellectuel de la population qui l'habite, que l'unité de ce territoire est l'une des principales sources de ce sentiment profond et irrésistible qui est l'amour de la patrie, il suffit de jeter les yeux sur une carte des États européens pour se convaincre que la formation des diverses nationalités n'est pas due à de simples accidents géographiques. Les Alpes, qui découpent la Suisse en une infinité de régions distinctes, n'ont jamais empêché l'union intime des populations qui la constituent; la Hollande, qui ne possède sur le continent aucune frontière naturelle, forme cependant depuis de longs siècles une nation puissante et prospère; et ce n'est pas la chaîne des Apennins qui a pu mettre obstacle à l'accomplissement de l'unité italienne. Et d'ailleurs, existe-t-il des frontières naturelles? peut-on les déterminer *a priori*? N'est-il pas évident qu'elles se déplacent avec les visées politiques des gouvernements, et qu'un État ambitieux et conquérant saura toujours trouver un fleuve ou une montagne, derrière laquelle

(1) V. sur le principe des nationalités, PAUL JOZON, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1870, p. 73; un article de GUIDO-PADELETTI, dans la *Revue de dr. int.*, III, p. 473, et s., et une brochure intitulée *Essai sur le principe des nationalités*, par un diplomate, Paris, 1882.

(2) Cf. un article de HOLTZENDORFF, intitulé : « *Le principe des nationalités et la littérature italienne du droit des gens* », dans la *Revue de droit int.*, 1870, p. 92.

(3) GUIDO-PADELETTI, *op. cit.*, p. 477.

(4) MANCINI, *Della nazionalita come fondamento del diritto del gento*. Turin, 1851.

il rejettera les peuples qu'il veut amoindrir à son profit? Les Allemands font des Vosges la limite naturelle de leur empire; les Français la fixent au Rhin. Est-il possible, en théorie, de préférer l'une des deux solutions à l'autre? Nous ne le pensons pas, car le motif rationnel de décider fait totalement défaut.

On dit que la communauté d'origine est un élément constitutif de la nationalité. Certes, elle établit entre les hommes un lien d'affinité qu'on ne saurait méconnaître : elle entraîne une similitude de caractères et de tempéraments, une uniformité de qualités physiques et morales bien faites pour les unir. Mais encore faut-il que l'identité de la race puisse être établie : et c'est ce qui semble actuellement impossible. Les siècles, en rapprochant les peuples, en développant le commerce international, en multipliant les voies de communication, ont amené le mélange des races, et souvent même leur fusion a contribué à marquer l'originalité d'un pays. On dit qu'un Breton, un Teuton, un Danois et un Français font un Anglais : cette diversité d'origine n'a pas, que nous sachions, enlevé à l'Angleterre sa puissante unité. De même, l'Alsace a été annexée à un empire dont les habitants sont de même race que les siens, et cependant, depuis la guerre de 1870-71, que de faits on pourrait citer qui témoignent de l'inviolable attachement des Alsaciens à la France?

On cite, en troisième lieu, l'identité de coutumes ou plus généralement de culture, c'est-à-dire des lois, des mœurs et de la religion. Il est facile de répondre qu'avec les progrès de la civilisation, la rapidité et la facilité sans cesse grandissantes des communications internationales, il s'est formé entre les peuples comme un fonds commun de sentiments, de mœurs, d'idées juridiques, qui tend à faire disparaître l'originalité propre à chacun d'eux. La religion est un fait purement individuel, dont l'action sur les rapports politiques des Puissances se fait de moins en moins sentir : des peuples, rapprochés par leurs croyances, sont profondément séparés par les intérêts de leur politique, comme les Espagnols et les Portugais; d'autres, comme en Suisse, appartenant à des cultes différents, forment des associations intimement unies. L'identité de mœurs est plutôt le résultat que le principe de la vie nationale. Quant à la communauté des lois et du gouvernement, si elle peut aider au rapprochement des hommes, elle est bien impuissante encore à créer la nationalité : il n'y avait pas au monde de pays qui fut plus divisé par les institutions politiques et législatives que la péninsule italienne, pure expression géographique, disait-on ; et cependant son unité s'est faite.

Enfin, l'on parle de la communauté de langage. On fait observer que la langue reflète les idées et les sentiments qui constituent l'originalité d'un peuple, qu'à des langues différentes correspondent de profondes

différences dans le développement intellectuel et moral de ceux qui les parlent, et que si les conquérants imposent généralement aux vaincus l'usage de la leur, c'est pour mieux les détacher de leur ancienne patrie. En fait, rien n'est moins prouvé. Il est rare, sinon impossible, de rencontrer l'unité de langage chez les peuples dont le caractère national est le plus fortement accentué. Les Suisses parlent trois langues, le français, l'allemand et l'italien : dira-t-on qu'ils constituent trois nations ? Les Alsaciens parlaient l'allemand : en étaient-ils moins attachés à la France ? Et à l'inverse, les Anglais et les Américains du nord, les Espagnols et les populations de l'Amérique du Sud, parlent la même langue : ne constituent-ils pas des nations distinctes ?

129 — On le voit, ni l'unité de territoire, ni la communauté d'origine, de coutumes ou de langue, ne sont des caractères assez précis ni assez absolus pour qu'il soit permis d'y voir les éléments constitutifs de la nationalité et de reconnaître aux peuples le droit de s'en prévaloir pour revendiquer leur indépendance. D'ailleurs, il faut l'ajouter, à quels résultats l'application du principe aboutirait-elle? Ce serait le remaniement complet du système européen, c'est-à-dire des luttes interminables, sans profit peut-être : car rien ne prouve que les États organisés sur de nouvelles bases respecteraient davantage les droits et les devoirs internationaux, ainsi que leur unité intérieure. « Il faudra donc soumettre, disait M. Thiers, à un tribunal de révision les nationalités de l'Europe !... Nous avons près de nous un peuple admirable, un peuple héroïque, le peuple suisse. Il est composé de trois races distinctes très marquées, la race italienne, la race française, la race allemande. Faut-il donc le détruire pour une théorie ?..... Et cette race allemande qui occupe cette partie de l'Orient qu'on appelle l'Autriche, qu'en faudra-t-il faire ?..... En donnant à la grande Allemagne, comme on l'appelle, les Allemands de l'Autriche, on lui donnera aussi quelques millions de Slaves; car en Bohême, sur cinq millions d'habitants, il y a trois millions de Slaves ; et en donnant ces Slaves à la Russie, on lui donnera quelques millions d'Allemands. Alors, il arrivera ce qui est arrivé dans les duchés de l'Elbe : on ne voulait pas que les Allemands qui les habitaient fussent sous le joug des Danois, et aujourd'hui il y a trois cent mille Danois qui sont sous le joug des Allemands » (1).

Le système des nationalités, tel qu'on l'entend aujourd'hui, est faux, parce qu'il ne tient pas compte de l'élément essentiel et vital qui fait la force des États, la volonté, expression même de la liberté humaine. Certes la volonté, la liberté de s'associer à elle seule, ne saurait à son

(1) Discours au Corps législatif du 14 mars 1867 (Cité par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 137 et s.)

tour fonder la nation ni le droit à l'indépendance politique; sinon, l'État ne subsisterait que par le caprice de la majorité imposant sa loi à la minorité, et son existence, subordonnée en quelque sorte à la condition résolutoire d'une volonté contraire, porterait en elle-même un germe constant de dissolution. Mais si à la volonté commune vient s'ajouter cette unité de caractères, d'aspirations, de sentiments, née d'une longue fusion des existences et de la communauté de la race, de la langue, des croyances ou des traditions historiques, si cette volonté est vivifiée par ce souffle de vie commune qui inspire à tous un même amour, la patrie, et un même désir, son indépendance et sa grandeur, alors on se trouve vraiment en présence d'une nationalité fortement caractérisée, et l'on peut affirmer sans crainte qu'un État n'est assuré d'une existence durable qu'à la condition d'être formé des populations qui la composent. « Notre nationalité, dit encore M. Thiers, c'est ce que le temps a fait de nous, en nous faisant vivre pendant des siècles les uns avec les autres, en nous inspirant les mêmes goûts, en nous faisant traverser les mêmes vicissitudes, en nous donnant pendant des siècles les mêmes joies et les mêmes douleurs. Voilà ce qui constitue la nationalité, et celle-là est la seule véritable, la seule universellement reconnaissable par les hommes » (1).

2° *Théorie de l'équilibre politique.*

130. — La théorie de l'équilibre, qui a dominé la politique européenne aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, consiste, d'une façon générale, dans une organisation et une répartition des forces telles que, parmi les États faisant partie d'un même système, il n'en puisse être qui parvienne à assurer sa suprématie sur les autres et à leur imposer sa loi.

Certes, il ne s'agit pas d'une distribution rigoureusement égale du peuple sur la surface du globe, d'un équilibre mathématique qui donnerait à chacun la même étendue de territoire et le même nombre d'habitants. C'est là une utopie irréalisable, et bien que proposée à diverses reprises et notamment par l'abbé de Saint-Pierre au début du XVIII[e] siècle (2), absolument abandonnée par les politiques modernes. Elle ne tient pas compte, en effet, du développement naturel des États, conséquence nécessaire de la nature de leur sol, des ressources morales et physiques de leurs membres, des vicissitudes historiques qu'ils traversent. Ce sont là des éléments qu'on ne saurait évaluer en chiffres. On a souvent fait remarquer qu'à la fin du règne de Louis XIV,

(1) Discours du 14 mars 1867.
(2) *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle* (1713).

la France, plus riche en territoire et en population, était cependant plus faible qu'au début du règne; que la Prusse, plus étendue sous Frédéric-Guillaume IV, était moins puissante que sous Frédéric II. Et, d'ailleurs, à supposer qu'une égalité de ce genre pût jamais être réalisée, ce qui ne se ferait ni sans violences ni sans injustices, qui ne voit l'impossibilité absolue qu'il y aurait à la maintenir? Les forces politiques des Puissances sont essentiellement variables; de continuelles transformations s'opèrent dans leur état, et l'équilibre matériel, assuré la veille, serait inévitablement détruit le lendemain.

Non, quand on parle d'équilibre politique, on ne songe pas à une répartition mathématique du sol ou de ses habitants en un certain nombre de gouvernements distincts; on entend un système qui maintienne les États dans un tel rapport de puissance que leurs forces se contre-balancent, qu'ils ne puissent réciproquement s'opprimer, mais faire respecter les uns et les autres leur indépendance et sauvegarder leur individualité (1).

131. — Le système de l'équilibre, tel qu'il vient d'être défini, domine toute l'histoire moderne. Mais, l'antiquité elle-même nous en offre quelques exemples d'application. Hiéron de Syracuse vint au secours des Carthaginois dans leur lutte contre Rome, dans la crainte que celle-ci, devenant l'arbitre du monde par ses victoires, ne courbât tous les peuples sous sa domination. Après la chute d'Athènes, lorsque Sparte et Thèbes se disputaient la suprématie de la Grèce, les historiens anciens nous montrent Athènes essayant de maintenir la balance égale entre les deux cités, en prenant toujours le parti de la plus faible.

Au moyen âge, le fractionnement des peuples, la difficulté des communications internationales, l'ignorance et la faiblesse des gouvernements, empêchent toutes les combinaisons politiques, et s'opposent à l'adoption des mesures d'ensemble propres à établir une balance équitable de forces entre les États, à mettre obstacle aux conquêtes ambitieuses et à l'oppression des faibles par les forts. Mais à mesure que les découvertes, les voyages d'exploration, les progrès du commerce et de l'industrie rapprochèrent les peuples en développant leurs relations extérieures, on comprit davantage l'intérêt qu'il y aurait à former des alliances capables d'arrêter les accroissements excessifs et menaçants pour l'indépendance des nations. A la fin du XV^e^ siècle, on ren-

(1) C'est ainsi que l'entendent FÉNELON, *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, III, p. 361; MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, XIII, ch. 17; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 380 et s.; F. DE GENTZ, *Œuvres*, IV, p. 39; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I., p. 435 et s.; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 95, rem. I, p. 103.

contre l'un des premiers exemples du système d'équilibre. Lors de l'expédition de Charles VIII en Italie, le Pape, l'empereur d'Autriche, l'Angleterre, Venise et Milan s'associèrent devant l'imminence du danger commun. Ce premier essai fit comprendre que la confédération des États était le meilleur moyen d'empêcher les conquêtes et les invasions, et dès lors le système de l'équilibre ne cessa de se développer. En Angleterre, les Tudors firent habilement la balance entre la France et l'Espagne, et Cromwell dut sa grandeur à l'habileté avec laquelle il fit profiter son pays de la rivalité des maisons d'Autriche et de Bourbon. La paix de Westphalie, en 1648, marqua l'apogée du système. Ce traité, qui mettait fin aux guerres issues de la Réforme religieuse et de la lutte commencée par Henri IV et Richelieu et continuée par Mazarin contre la prépondérance de la maison d'Autriche, déclarait l'indépendance des 355 États dont se constituait l'Empire germanique, et arrêtait ainsi les progrès de l'Allemagne qui cherchait à fonder son unité politique sous l'égide de l'empereur d'Autriche; la Confédération helvétique et les Provinces unies des Pays-Bas, qui n'avaient joui jusque-là que d'une liberté de fait, étaient reconnues pays indépendants; la France et la Suède recevaient des agrandissements de territoire. En abaissant ainsi la suprématie de l'Autriche et de l'Allemagne au bénéfice de la France, leur rivale séculaire, la paix de Westphalie établissait la base fondamentale de l'équilibre européen.

Après elle, vint le traité d'Utrecht (1713). La prépondérance de l'Autriche avait été remplacée par celle de la maison de Bourbon, sous Louis XIV. Les conquêtes et les projets ambitieux de ce prince inquiétaient l'Europe. Ils lui faisaient craindre, notamment, que l'équilibre des forces fût rompu le jour où son petit-fils, Philippe d'Anjou, proclamé avec son agrément roi d'Espagne à la mort de Charles II ou de l'un de ses successeurs, réunirait sur sa tête la double couronne de France et d'Espagne. La grande alliance de la Haye (1673), la ligue d'Augsbourg (1686), la ligue de la Haye (1701), furent autant de réactions contre la puissance menaçante de la France. La paix d'Utrecht enfin, hâtée par la victoire de Denain, reconstitua sur de nouvelles bases la carte de l'Europe. Philippe d'Anjou était reconnu roi d'Espagne, et sur ce point le roi vaincu triomphait; mais il était déclaré que la France et l'Espagne ne pourraient jamais être réunies sous le même sceptre (1). L'Espagne dut céder à l'Autriche les provinces belges, et

(1) Cette disposition du traité d'Utrecht fut confirmée dans les notes diplomatiques échangées entre l'Angleterre et la France de 1842 à 1847, à l'occasion du mariage du duc de Montpensier avec la sœur de la reine Isabelle d'Espagne. — Cf. F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 126; LAWRENCE, *op. cit.*, II, p. 209 et s.; PHILLIMORE, *op. cit.*, III, p. 207 et s.

par le traité de Bade en 1714, Naples et la Lombardie; l'Angleterre acquérait Gibraltar en réservant à l'Espagne le droit de préemption, si jamais elle renonçait à la possession de cette forteresse; la France cédait une partie de ses colonies de l'Amérique du Nord à l'Angleterre, et prenait l'engagement de raser les fortifications de Dunkerque (1).

L'organisation de l'Europe, telle qu'elle résultait des traités de Westphalie et d'Utrecht, disparut avec les conquêtes de la Révolution et de Napoléon Ier. De là, les coalitions des années 1805 et suivantes contre la France, qui aboutirent, après la chute définitive de l'Empereur, aux traités de Vienne de 1815. Inspirés par un esprit violent de réaction, dominés par un esprit de vengeance ou tout au moins de représailles, ces traités eurent plutôt pour but de fortifier une portion de l'Europe au détriment de l'autre que de la reconstituer sur des bases équitables. Néanmoins, l'acte général des 28 mai-9 juin 1815, en bouleversant de fond en comble la constitution territoriale des États européens, s'inspira dans une certaine mesure du principe de l'équilibre des forces.

132. — La théorie de l'équilibre politique a ses détracteurs et ses partisans.

On l'a qualifiée de vide et de chimérique. Comment apprécier les éléments multiples qui font la force ou la faiblesse des nations, c'est-à-dire la force militaire, la population, et surtout les ressources de toutes natures qu'un État peut tirer du tempérament, du caractère et de l'activité physique et intellectuelle de ses habitants, de la situation, de la nature et de l'étendue de son territoire, du nombre et de la puissance de ses álliés, de la valeur de ses institutions politiques et de la sagesse de son gouvernement? (2) N'est-il pas téméraire d'affirmer que ce système a toujours réussi à contenir les ambitions et à empêcher les violences et les injustices? L'équilibre politique n'est qu'une utopie, non seulement irréalisable, mais dangereuse pour les petits États et favorable aux grandes Puissances, pour lesquelles ce n'est trop souvent que prétexte à conquêtes et à spoliations. Lors des partages successifs de la Pologne, l'Autriche, qui y était primitivement hostile, crut justifier la part qu'elle y prit ensuite, en soutenant que l'obligation s'imposait à elle de faire ainsi contrepoids aux Puissances qui avaient pris l'initiative de ce crime politique, la Prusse et la Russie. Plus tard, lorsque la même Autriche s'annexait la République de Venise, elle donnait comme motif de son étrange conduite la nécessité où elle était de s'agrandir, depuis que la France avait conquis la rive gauche du Rhin,

(1) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 1. — C'est dans le traité d'Utrecht qu'apparaît pour la première fois l'expression « équilibre européen ».

(2) Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 6, p. 7 et s.

et que la Prusse, « exploitant sa neutralité comme d'autres auraient exploité la victoire, se préparait à profiter des sécularisations ecclésiastiques et du pillage de l'Allemagne » (1). On reproche enfin à la théorie de l'équilibre de raisonner sur les nations comme sur des choses inertes, sans tenir compte des modifications incessantes que les hommes ou les idées produisent dans leur état : elles prospèrent et grandissent, s'affaiblissent et décroissent : est-il possible de l'empêcher ? Au fond, l'équilibre est un mot vide de sens, qui flatte les habiles et les puissants et varie au gré de leurs intérêts ; c'est un mot « couvert de sang », qui doit être banni du langage de la politique et du droit international.

Ses partisans ne manquent pas d'arguments en sens contraire. Ils disent, en premier lieu, que, considérée en elle-même, l'idée sur laquelle se fonde la théorie de l'équilibre n'a rien de chimérique, qu'elle est naturelle aux États qui professent la même loi et vivent au même degré de civilisation, qu'elle seule a pu jusqu'à présent. et pourra dans l'avenir, faire obstacle à l'esprit de conquête, aux idées ambitieuses et menaçantes pour l'indépendance des faibles. L'équilibre, disait le prince de Bénévent, est synonyme de conservation des droits de chacun et du repos de tous (2). Ils ajoutent qu'il serait injuste de rendre la doctrine responsable des violences et des spoliations auxquelles elle a pu servir de prétexte, et que les fausses applications, qui malheureusement en ont été faites, ne doivent pas faire perdre de vue la justesse de son point de départ: par elle « le sort des nations est devenu plus fixe ; l'influence du hasard, de la fortune, des armes, des caprices de quelques individus sur les affaires générales de l'humanité a été prodigieusement diminuée... La durée de l'existence d'un État ne dépend plus tant de ses ressources propres qne de la place qu'il occupe dans un vaste et régulier système, où les États les plus puissants doivent, pour leur propre sécurité, constamment veiller au salut des plus faibles... » (3). En effet, grâce à la diversité des besoins et des tendances qui balancent les forces des grandes Puissances et par là même les neutralisent, les États secondaires peuvent être assurés du maintien de leur indépendance: que l'un veuille profiter de sa puissance pour imposer aux autres sa domination, il y aura toujours un gouvernement que le souci de ses intérêts et la sauvegarde de son autonomie porteront à intervenir. C'est ainsi, comme

(1) DE CARNÉ, *De l'équilibre européen*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1840, p. 465 et s.

(2) Note du 19 décembre 1814, citée par HEFFTER, *op. cit.*, Introduction, § 1 et 5, p. 7 et s.

(3) Lord BROUGHAM, *Historical and political dissertations*. — Cf. VATTEL, *Droit des gens*, II, p. 392 et s. et la note de M. PRADIER-FODÉRÉ.

on l'a justement fait observer, que les grandes Puissances sont devenues dans les congrès les représentants de tous les États du globe ; qu'elles ont acquis, pour la solution des difficultés qui intéressent la paix universelle, une sorte de juridiction nouvelle, qui, loin d'être menaçante pour les faibles, assure le libre exercice de leurs droits et le respect de leurs institutions. A la politique de la force et de l'intérêt, le système de l'équilibre aura pour effet de substituer la justice et l'humanité (1).

Sans espérer tant d'une théorie qui n'est certes pas, du moins à notre avis, le dernier mot de la perfection, il est juste de reconnaître que telle qu'elle a été pratiquée dans les temps modernes, elle ne doit pas être considérée comme inutile, encore moins comme une utopie irréalisable. Il est certain qu'elle n'a pas toujours atteint son but. Elle n'a pas empêché au XVII^e^ siècle les progrès de la maison d'Autriche, ni plus tard, sous Louis XIV, ceux de la monarchie française; elle n'a pu davantage, au XIX^e^, arrêter les conquêtes du premier Empire. Mais la suprématie que ces divers souverains ont tenté d'exercer sur l'empire du monde a été réduite en temps utile, et l'idée d'équilibre n'y a pas été étrangère. De même, elle n'a pas toujours réussi à sauvegarder l'indépendance des faibles de la convoitise des grands États : le démembrement de la Pologne ne le prouve malheureusement que trop ; mais elle leur a, souvent aussi, permis de vivre à côté d'eux, comme lorsqu'elle protégeait les petits États de l'Italie contre la domination autrichienne. Enfin, si elle n'a pas fermé l'ère des conquêtes, elle a multiplié les obstacles sous les pas des conquérants,et rendu plus difficiles l'établissement et le maintien des dominations violentes.

133. — Si l'on admet le principe de l'équilibre européen, comme règle de la constitution des États faisant partie d'un même système, comment l'appliquer ? ou du moins, une fois établi, comment le maintenir ?

Divers systèmes ont été proposés. Parmi eux, il en est deux qui ne supportent pas l'examen. C'est d'abord le système dit *copartageant*, qui autorise, au cas où plusieurs Puissances se disputent un État inoffensif et trop faible pour se défendre, un agrandissement égal de ces Puissances au détriment de ce dernier. Le premier partage de la Pologne a été opéré sur cette base. Il est inutile d'en faire ressortir le danger et l'iniquité. C'est ensuite le système des *compensations*, qui consiste, dans l'hypothèse où une Puissance a étendu par un moyen quelconque, ses possessions territoriales,à reconnaître aux autres le droit d'exiger, naturellement au détriment des faibles, une augmentation équivalente. C'est

(1) CAUCHY, *Le droit maritime international*, II, p. 136.

l'Autriche, par exemple, demandant un morceau de la Turquie, parce que la Russie s'étendait en Pologne ; ce sont, en 1803, suivant l'expression de Fichte, les lambeaux du territoire allemand que l'on jette comme appoints dans la balance de l'équilibre européen ; en 1860, l'annexion de la Savoie et de Nice à la France, justifiée par l'accroissement du royaume d'Italie, et, en 1878, la prise de possession de Chypre par l'Angleterre, comme compensation de la cession de Batoum à la Russie (1). Ce second système suscite les mêmes critiques que le précédent.

Laissant de côté ces expédients iniques, faut-il approuver ces ligues entre monarques qui, telles que la Sainte-Alliance, ne sont que des « manifestations hypocrites de l'absolutisme » ? ou encore ces traités de protection, qui ne sont au fond que des restrictions apportées au profit des protecteurs à la souveraineté des États protégés ? Non encore. A notre avis, le meilleur moyen d'arriver au maintien de l'équilibre, le plus naturel et, de fait, le plus usité, est celui des alliances contractées entre les États qu'unissent des intérêts communs contre les mêmes dangers. Des alliances seules peuvent être assez efficaces pour arrêter, dans l'exécution de ses projets, la Puissance qui méditerait des desseins d'oppression et de conquête, pour empêcher les guerres injustes, pour épargner aux vaincus l'oppression des vainqueurs et leur faire obtenir des conditions honorables. C'est ainsi que le 9 septembre 1813, un traité était signé à Toeplitz par l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et le royaume de Naples, lesquels s'associaient dans le désir d'assurer à l'Europe « son repos futur par le rétablissement d'un juste équilibre des Puissances » (2). Enfin la guerre, la guerre elle-même, malgré ses cruautés et ses horreurs, peut être juste et utile, quand elle a franchement pour objet de s'opposer à des projets d'oppression et de domination universelles.

§ II. — **Transformation et extinction des États.**

134. — Les transformations que subissent les États peuvent modifier soit leur organisation politique ou intérieure, soit leur constitution territoriale.

Nous devons les étudier sous ce double aspect, et nous demander, dans chaque hypothèse, quelle influence elles exercent sur les relations extérieures de l'État qui les subit.

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 97, rem., 1, p. 104. — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, p. 464. et s.

(2) KLÜBER, *op. cit.*, p. 72 et s.

I. — Des changements survenus dans l'organisation politique intérieure des États.

135. — Nous savons que les États puisent dans la souveraineté dont ils sont revêtus le droit de modifier, comme ils l'entendent, leur constitution intérieure. Or, si le régime politique dont jouissent les nations caractérise leur situation parmi toutes les autres, c'est un principe universellement admis que les transformations qui les atteignent, de quelque manière qu'elles se produisent et quel que soit l'esprit dans lequel elles ont été conçues, ne doivent exercer aucune influence sur leurs relations extérieures : ces transformations intéressent le droit public interne des États, et non le droit international. Il importe peu à celui-ci qu'un État soit monarchique ou républicain, que le gouvernement y soit absolu ou relatif : il suffit pour qu'il soit applicable que la nation jouisse de son indépendance et, d'une façon générale, possède les attributs et les caractères distinctifs de l'État.

Ce n'est pas à dire, qu'en fait ces transformations ne puissent avoir à l'étranger un retentissement considérable. Souvent même, elles modifieront l'orientation de la politique suivie jusqu'alors par les Puissances, en forçant leur sympathie ou en suscitant leur défiance. Il pourra se faire, par exemple, qu'à des rapports d'étroite amitié entretenus avec la dynastie renversée succèdent des relations plus tendues avec le parti politique qui l'a remplacée au pouvoir. Mais, en droit, ces changements d'ordre purement intérieur sont indifférents. L'État qu'ils atteignent reste identique à lui-même, c'est la même Puissance internationale ; pour employer une formule heureusement choisie, sa forme *essentielle*, c'est-à-dire celle qui la constitue en souveraineté indépendante, continue à être la même, sa forme *accidentelle* seule a changé. Par suite, il ne perd aucun de ses droits, pas plus qu'il n'est libéré d'aucun de ses engagements (1).

135 *bis*. — Il est facile de faire de nombreuses applications de ce principe; nous examinerons celles qui sont relatives aux *traités*, à la *dette publique*, au *domaine de l'État* ou à la *propriété privée*.

1° *Traités.*

136. — Le maintien des traités ne dépend pas du maintien des

(1) « Peu importe, disait Grotius, comment un peuple est gouverné ». (Grotius, *op. cit.*, II, p. 96). — Cf. F. de Martens, *op. cit.*, I, p. 362 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, I, p. 255 et s.

gouvernements qui les ont conclus. Ceux-ci n'agissent qu'en qualité de représentants de l'État ; et, quelle que soit l'autorité qui, dans un pays, négocie et ratifie les traités, que ce soit le chef de l'État ou l'assemblée des représentants du peuple, c'est toujours et uniquement la *nation* qui devient créancière ou débitrice. Il n'y a donc pas de doute que l'ordre de choses créé par une convention subsiste, alors qu'un nouveau souverain s'empare du pouvoir ou que la forme du gouvernement vient à être modifiée.

Ce principe est universellement admis : c'est celui que formulaient notamment les cinq grandes Puissances, dans le protocole signé à Londres le 19 février 1831 pour reconnaître l'indépendance du royaume de Belgique : « d'après ce principe d'un ordre supérieur, y était-il dit entre autres choses, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure du peuple » (1). Il faut reconnaître qu'il est d'une sagesse et d'une nécessité évidentes ; car, si la validité des engagement internationaux dépendait d'une dynastie déterminée ou d'une forme de gouvernement particulière, il suffirait d'une révolution pour affranchir un peuple des obligations qu'il a librement prises à sa charge (2).

137. — L'histoire offre plus d'une application de cette idée. En 1649 et en 1688, lors de la première et de la seconde révolution d'Angleterre, Cromwell et Guillaume d'Orange ne songèrent pas à répudier les engagements résultant des traités passés par la dynastie des Stuarts ; et lorsque ceux-ci remontèrent au pouvoir en la personne de Charles II (1660), ils ne manquèrent pas de reconnaître à leur tour la validité des traités conclus par Cromwell. En France, l'Assemblée nationale de 1790, malgré le bouleversement complet de l'ancien état de choses, respecta les conventions formées par Louis XVI et ses prédécesseurs, et quand la Convention nationale, en 1792, déclara qu'elle n'entendait pas être liée par les traités dus aux « tyrans », l'Europe, dont les droits étaient menacés, n'hésita pas à lui déclarer la guerre. La même protestation, mais pacifique cette fois, se fit entendre lorsqu'en 1848, Lamartine, ministre des affaires étrangères, fit passer aux Puissances une note où il niait le caractère obligatoire des traités de Vienne ; on lui répondit avec juste raison qu'un traité ne pouvait être abrogé que par la volonté commune des États qui y avaient participé.

137 *bis*. — Non seulement les traités ne tombent pas par le fait de la disparition du gouvernement qui les a conclus, mais encore (et c'est sous une autre forme l'application de la même idée) ceux qui ont été passés

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 13.

(2) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 290 et s. ; HEFFTER, *op. cit.*, § 28 et 50 ; CALVO, *op. cit.*, I, § 81 et s.

par un gouvernement intermédiaire doivent être respectés par le souverain qui, d'abord renversé, parvient à remonter sur le trône. L'usurpateur, quel qu'il soit, doit être toujours regardé comme ayant été, pendant son passage au pouvoir, l'organe régulier de la souveraineté nationale. En 1814, les Bourbons durent, quelque envie qu'ils eussent de ne pas les exécuter, reconnaître la validité des engagements pris par Napoléon Ier, pendant le consulat et l'empire; le roi de Sardaigne et l'électeur de Hesse, restaurés la même année, prétendirent vainement considérer l'époque intermédiaire comme n'ayant jamais existé; leur caprice dut céder devant les protestations unanimes des Puissances qui leur rendaient le pouvoir.

Il faut cependant faire une réserve : un usurpateur, disons-nous, représente la nation à laquelle il a su s'imposer, et oblige par ses actes tous ceux qui viennent lui succéder au pouvoir. C'est exact, mais à la condition que cet usurpateur ait réellement gouverné, dans des conditions suffisantes de stabilité et d'indépendance; il est certain, par exemple, qu'une dynastie restaurée ne saurait être liée par les actes d'un chef d'insurrection, qui, maître du pouvoir, n'a su ni maintenir ni imposer son autorité pendant un temps suffisant. C'est ainsi qu'on a justement refusé le caractère de véritables représentants de la nation aux gouvernements éphémères de Kosciusko en Pologne (1794), de Manin à Venise et de Kossuth en Hongrie (1849).

138. — La règle est donc certaine : les traités subsistent autant que l'État, à moins qu'on ait marqué le temps de leur durée, et continuent à être obligatoires pour l'État, quelque changement qu'il se produise dans la forme du gouvernement, la dynastie régnante ou la personne du souverain. Mais elle comporte une exception. Cette exception est relative aux traités que les anciens auteurs qualifiaient de *personnels*, par opposition avec les traités qu'ils appelaient *réels*. A quels signes reconnaissait-on qu'un traité fût réel ou personnel? C'est là un point sur lequel les avis étaient partagés. Nous n'avons pas à y insister ici, la distinction n'ayant plus aujourd'hui, comme nous le verrons dans un instant, l'importance qu'elle avait jadis. Nous dirons simplement, en résumant le système généralement admis à cet égard, que les traités étaient personnels, lorsqu'ils avaient été conclus en faveur de la personne ou même de la famille du monarque, réels, lorsqu'ils avaient pour objet immédiat l'intérêt de l'État. De là, l'intérêt pratique de la distinction : les premiers expiraient avec la personne ou la dynastie en vue de laquelle ils avaient été passés, donc par la mort du souverain, son abdication volontaire ou forcée, quelquefois même par un simple changement dans la constitution de l'État; les

seconds, au contraire, « regardant directement le corps de l'État », subsistaient malgré les modifications survenues dans le régime intérieur de la « république » ; car l'État et la nation sont toujours les mêmes, quelque changement qui se fasse dans la forme du gouvernement, et le traité avec la nation demeure en force tant que la nation existe » (1).

Cette distinction, disons-nous, est loin de présenter la même utilité pratique qu'aux XVII[e] et XVIII[e] siècles. L'une des grandes règles du droit public moderne, en effet, est que les nations seules sont parties contractantes dans les traités, et que leurs plénipotentiaires, leurs souverains même, n'agissent jamais pour leur compte personnel, mais au nom et dans l'intérêt de l'État. Ce ne serait donc pas, en principe, de véritables traités publics que ceux qui auraient été conclus par le souverain dans un intérêt personnel ou dynastique. Cependant, il ne faut rien exagérer. Aujourd'hui encore, parmi les traités conclus au nom de l'État, il peut s'en présenter qui, au lieu d'avoir pour objet exclusif le bien public, se réfèrent d'une manière évidente à la forme du gouvernement, ou intéressent directement la personne du souverain ou sa dynastie : ce sont, par exemple, deux États qui conviennent de se garantir mutuellement le maintien de leur constitution républicaine; c'est la convention par laquelle une Puissance accorde des avantages particuliers, des subsides en hommes ou en argent, à un souverain, pour l'aider à reconquérir le pouvoir: tel le traité passé entre Louis XIV et Jacques II Stuart, traité aux termes duquel le roi de France s'engageait à fournir à ce prince des troupes et de l'argent en quantité suffisante pour lui permettre de lutter contre le peuple anglais et de se faire restituer sur le trône ; ce sont enfin, d'une manière générale, les traités conclus en vue de personnes et de situations déterminées, comme ceux qui furent signés entre Napoléon III et l'empereur du Mexique, Maximilien I[er]. Or, que l'un de ces deux « États populaires », suivant l'ancienne expression, qui ont convenu de se garantir mutuellement leur régime de liberté politique, vienne à se soumettre à un monarque, que la dynastie protégée soit renversée par une révolution, que la restauration projetée d'un prince sur le trône de ses pères ne réussisse pas, et tous ces traités perdront certainement leur valeur : ils cesseront, comme cessaient autrefois les conventions auxquelles on attachait un caractère exclusivement personnel (2).

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 171 et s. — Cf. GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 290 et s.; G. F DE MARTENS, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, II. p. 179 et s.

(2) Cf. sur ce point PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 262 et s. ; DUDLEY-FIELD, *Projet d'un code international* (traduit par ALBERIC ROLIN, art. 19, rem. 2, p. 12).

2° *Dettes publiques de l'État.*

139. — L'idée que l'État se maintient identique à lui-même, malgré les changements fondamentaux qui se produisent dans sa constitution intérieure, entraîne au point de vue de ses dettes une conséquence analogue à celle qui vient d'être examinée : il en reste indéfiniment responsable.

Cette règle, qui ne soulève aucun doute, était autrefois également admise : « Un peuple, disait Grotius, ne cesse pas, après s'être imposé un roi, de devoir l'argent qu'il devait étant libre. Il est en effet le même peuple, et il conserve la propriété des choses qui lui avaient appartenu comme peuple ; il conserve la même souveraineté, quoiqu'elle ne doive plus s'exercer par le corps (de l'État), mais par le chef (1) ».

140. — Ce qui vient d'être dit des dettes publiques de l'État doit l'être également des obligations nées du dommage causé à des Puissances étrangères par des actes de violence ou d'injustice émanés de ses représentants. De tels actes obligent l'État lui-même, lorsqu'ils ont été accomplis en son nom. Les divers gouvernements qui se succèdent au pouvoir doivent tous, sans distinction, en être tenus pour responsables. C'est ainsi que Louis XVIII dut, aux termes des traités de Paris et de Vienne, supporter la charge des réclamations adressées par les étrangers au gouvernement de la France, pour tous les actes, émanés de lui, dont ils avaient eu à souffrir pendant la Révolution, le Consulat et l'Empire (2) ; de même, une convention conclue le 4 juillet 1831 entre la France et les États-Unis liquida les réclamations élevées contre le gouvernement français par les sujets américains pour saisies, confiscations ou destructions de leurs navires et de leurs cargaisons sous l'Empire, à une somme de vingt-cinq millions que la France s'engageait à payer (3).

3° *Domaine de l'État et propriété privée.*

141. — Envisagées au point de vue du domaine public, les conséquences produites, en droit international, par les changements qui

(1) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 97. — Cf. WHEATON, *Éléments de droit international*, I, p. 39 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 267 et s.

(2) V. notamment à cet égard la convention conclue à Paris le 20 novembre 1815 entre la France et la Grande-Bretagne, relative à l'examen et à la liquidation des réclamations formulées par les sujets anglais auprès du gouvernement français (DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 675).

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 112. — Cf., au sujet d'une convention du même genre conclue entre le roi des Deux-Siciles et les États-Unis le 14 octobre 1832, BEACH-LAWRENCE, *Commentaires sur Wheaton*, I, p. 222.

surviennent dans l'organisation politique intérieure de l'État, sont également très simples.

Qu'on suppose un gouvernement ayant traité soit avec des gouvernements soit avec des sujets étrangers, pour l'acquisition de biens qui sont devenus des dépendances du domaine national. Une révolution éclate et le renverse : un gouvernement nouveau prend sa place. Celui-ci devra respecter les conventions passées par son prédécesseur.

Ce principe a toujours été appliqué. Ainsi, les ventes des biens nationaux appartenant aux provinces de l'Allemagne et de la Belgique qui, réunies à la France pendant la Révolution, en avaient été détachées par les traités de 1814 et 1815, furent scrupuleusement respectées par la Diète germanique et les souverains restaurés (1); de même, les acquéreurs des biens nationaux qui relevaient de la partie des États pontificaux annexée à la France, furent assurés de leur maintien en possession par l'acte final du Congrès de Vienne de 1815 (2); ce fut également la décision prise par le roi de Sardaigne, qui confirma dans leurs droits les acquéreurs des anciens biens du domaine royal, sous la seule condition que l'acquisition ne fût pas atteinte d'un vice qui en emportât la nullité (3).

142. — Les mêmes règles sont applicables à la propriété privée. Pour en saisir la portée pratique, qu'on suppose l'hypothèse suivante : le gouvernement, qu'une révolution a porté au pouvoir, a confisqué tout ou partie des biens appartenant aux membres du parti vaincu, et les a vendus soit à des gouvernements soit à des sujets étrangers; puis, l'ancien ordre de choses vient à être rétabli; le gouvernement restauré devra-t-il respecter ces aliénations? Sans aucun doute; sinon, ce serait méconnaître injustement les droits d'acquéreurs qui ont valablement traité avec celui ou ceux qu'un mandat régulier avait investis du pouvoir d'aliéner. Quant aux anciens propriétaires, dont la situation est vraiment digne d'intérêt, c'est entre eux et le gouvernement rétabli une question de conduite politique.

(1) Art. 27 du traité du 30 mai 1814 : « Les domaines nationaux acquis à titre onéreux par des sujets français dans les ci-devant départements de la Belgique, de la rive gauche du Rhin et des Alpes, hors des anciennes limites de France, sont et demeurent garantis aux acquéreurs. » (DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 423.)

(2) Art 103 de l'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 : « Les Marches, avec Camérino et leurs dépendances, ainsi que le duché de Bénévent et la principauté de Ponte-Corvo, sont rendus au Saint-Siège.... Toutes les acquisitions faites par les particuliers en vertu d'un titre reconnu légal par les lois actuellement existantes sont maintenues. » (DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 609.)

(3) KLÜBER, *op. cit.*, § 259, p. 374, note 6. — Cf. WHEATON, *op. cit.*, I, p. 41 et s.

C'est ainsi que Louis XVIII se prononça, par la déclaration du 2 mai 1814, dans le sens du maintien des aliénations relatives aux biens nationaux, en même temps que de la dette publique; mais, en 1825, trente millions de rentes 3 0/0 sur l'État étaient créés pour désintéresser les anciens propriétaires de biens fonds confisqués et vendus au profit de l'État (1).

II. — Des changements survenus dans la constitution territoriale des États.

143. — Les changements qui surviennent dans la constitution territoriale des États peuvent être rapportés à deux catégories d'hypothèses: 1° un État cède, volontairement ou par force, une partie de son territoire; 2° un État tout entier est annexé à un autre; ou encore, plusieurs États, autrefois indépendants, se réunissent en un seul; ou enfin, un État se fractionne en deux ou plusieurs autres.

Dans les hypothèses qui appartiennent à la première catégorie, l'État, bien que diminué d'une portion de son territoire et, par suite, d'un nombre plus ou moins considérable d'habitants, reste ce qu'il était auparavant, souverain et indépendant. Il suffit en effet que ni le peuple ni le gouvernement ne perdent leurs caractères essentiels, pour que l'État lui même conserve son existence. Or la perte d'une province n'altère pas, à elle seule, ces caractères. L'histoire le prouve. Ainsi la Prusse, battue et humiliée par la France, dut abandonner après la paix de Tilsitt, en 1807, presque la moitié de son territoire : elle n'en demeura pas moins un royaume indépendant, tenu, comme avant ses défaites, de remplir ses engagements internationaux. De même, la Grande-Bretagne, qui perdait ses colonies d'Amérique en 1776, la France, après les cessions de territoire de 1814-1815 et de 1871, l'Autriche, amputée de la Lombardie en 1859 et de la Vénétie en 1860, n'en sont pas moins restées des États souverains. La Turquie elle-même conserve le même caractère, bien qu'elle ait été fortement atteinte dans ses possessions territoriales et son autonomie par les dispositions du traité de Berlin de 1878, qui lui imposait des cessions de territoire (au sud de la Dobrustcha, en Arménie et en Macédoine), érigeait en souverainetés indépendantes la plupart de ses États vassaux (Roumanie, Serbie, etc.), restreignait ses droits souverains sur un certain nombre de provinces (en Bosnie, en Herzégovine, etc.), et lui imposait enfin, sur plusieurs points de son territoire ou relativement à divers

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, I, p. 271.

objets, le contrôle des Puissances européennes (par exemple en Roumélie, en Asie mineure, en matière financière, et, d'une façon générale, au point de vue de la situation de ses sujets chrétiens).

Au contraire, dans la seconde série des hypothèses indiquées, un ou plusieurs États disparaissent pour faire place à une personne internationale entièrement nouvelle. C'est ce qu'il est facile de constater. Qu'on suppose, d'abord, un État entier incorporé ou réuni à un autre : cet État ne subsiste plus évidemment comme souveraineté distincte, ou, si l'on veut, sa souveraineté est absorbée par celle du pays annexant. Ainsi, l'Irlande et l'Écosse disparurent pour se fondre dans le royaume d'Angleterre ; le Hanovre, la Hesse-Électorale, le duché de Nassau et la ville libre de Francfort-sur-le-Mein perdirent, en 1866, leur indépendance au profit de la Prusse ; le royaume d'Italie se constitua des divers États qui faisaient de la péninsule, avant 1860, une expression géographique (1), etc... Il peut arriver, en second lieu, qu'un même État se fractionne en plusieurs souverainetés distinctes. Tels, la dissolution de l'empire d'Allemagne et sa division en un grand nombre de principautés indépendantes (1805-1806) ; le partage du canton de Bâle en deux demi-cantons indépendants : Bâle-ville et Bâle-campagne (1833) ; le partage des Pays-Bas en deux royaumes, la Hollande et la Belgique (1831).

Dans toutes ces hypothèses, un ou plusieurs États disparaissent. Cette extinction totale fait naître une question difficile, celle de savoir comment devront être réglés les droits qui appartenaient à l'État disparu ou les obligations dont il était grevé. Nous constaterons qu'il se produit ici comme une sorte de succession d'État à État, succession dont il est souvent fort délicat de déterminer avec précision la portée et les effets.

143 *bis*. — Les deux ordres d'hypothèses que nous venons de comparer étant tout à fait distincts, et produisant d'ailleurs, au point de vue international, des conséquences différentes, il importe de les étudier séparément.

PREMIÈRE HYPOTHÈSE. — *Annexion ou cession partielle de territoire.*

144. — On peut ainsi résumer les effets produits par l'annexion d'une province ou d'une portion de territoire quelconque au point de vue international public (c'est le seul aspect sous lequel nous devions

(1) Il y a toutefois quelque doute sur la façon dont le royaume d'Italie s'est constitué. Y a-t-il eu annexion ou formation d'une nouvelle Puissance sur les débris d'anciens États ? C'est une question que nous résolvons plus loin.

les envisager) (1). Tout démembrement produit nécessairement un changement de souveraineté : la souveraineté que l'État démembré exerçait sur la partie du territoire dont il est dépouillé fait place à la souveraineté de l'État annexant. L'engagement contracté par le cédant est donc purement négatif : c'est à l'État cessionnaire qu'il appartient de faire accepter et respecter sa domination par ses nouveaux sujets.

145. — A quel moment ce déplacement de souveraineté s'opère-t-il? Le plus souvent, aujourd'hui, les cessions de territoire se réalisent à l'aide de traités (2), et, généralement aussi, les constitutions des gouvernements représentatifs exigent leur ratification par le pouvoir législatif. Ceci étant, il est certain que le changement de souveraineté ne saurait précéder le vote des Chambres. Mais, le vote une fois acquis, ne faut-il pas en faire remonter les effets au jour de la signature du traité? Les auteurs font ordinairement dépendre leur solution du caractère qu'affecte l'intervention législative. Si la constitution du pays reconnaît aux Chambres la puissance souveraine, le traité manque d'un de ses éléments essentiels, tant qu'elles ne l'auront pas ratifié, et, par suite, il est impossible d'en faire rétroagir les effets à l'époque de sa signature. Mais, si les Chambres n'exercent qu'un pouvoir de contrôle, la rétroactivité est parfaitement admissible. Encore faut-il remarquer, même dans cette dernière hypothèse, que le changement de souveraineté pouvant exercer une influence considérable sur les droits et les intérêts individuels, les principes exigent qu'il soit notifié aux intéressés par les voies légales (3).

145 *bis*. — Les effets produits par ce changement de souveraineté sont très nombreux. Nous étudierons les principaux, en les ramenant aux trois chefs suivants : *organisation politique et législative*, *organisation administrative*, *organisation judiciaire*.

(1) Les annexions ou cessions de territoire peuvent être envisagées à divers points de vue. Elles appartiennent au droit international public, lorsqu'il s'agit d'apprécier la légitimité de leurs causes et de formuler leurs conséquences de droit public ; au droit constitutionnel, quand on veut déterminer les autorités compétentes pour en traiter et les formes nécessaires à leur validité ; au droit international privé, auquel il appartient de préciser l'influence qu'elles peuvent et doivent exercer sur la nationalité des habitants. Nous nous attachons ici exclusivement au premier point de vue.

(2) Voir les développements qui seront consacrés plus loin à l'étude des causes d'annexion ou de cession de territoire.

(3) Cf. à ce sujet, Cass., 8 juin 1871 (SIR., 1871, 1, 109). — Il est d'ailleurs indifférent qu'une cession de territoire soit stipulée dans un traité définitif ou dans des préliminaires de paix : l'Alsace-Lorraine a cessé d'être française le 2 mars 1871, jour où les préliminaires de Versailles furent adoptés par l'Assemblée de Bordeaux, et non le 20 mai 1871, jour de la signature du traité définitif de Francfort.

A. — Effets de l'annexion quant a l'organisation politique et législative du pays annexé.

146. — Les effets de l'annexion que nous rangeons dans cette première catégorie se réfèrent principalement à la constitution politique des pays annexés, à leur législation, aux traités qui les concernent, aux créances et aux dettes publiques, enfin, au domaine public et privé de l'État démembré.

1° *Constitution politique.*

147. — Il est évident que la province annexée perd les institutions politiques qu'elle avait en commun avec les autres parties de l'État démembré et prend celles du pays annexant. Ainsi, les députés qu'elle envoyait au Parlement de cet Etat cessent de pouvoir y exercer leur mandat, et n'ont certainement pas le droit de s'en prévaloir pour siéger aux Chambres de leur nouvelle patrie. Si la province cédée a de nouveaux députés à élire pour se faire représenter auprès d'elle, l'élection ne pourra se faire que suivant la forme et les conditions prescrites par ses lois constitutionnelles.

Tout ceci est très simple. Une seule hypothèse présente quelque difficulté. Il pourrait se faire que sur le territoire annexé se trouvent des individus qui, semblables aux seigneurs de l'ancienne France, exercent des pouvoirs plus ou moins étendus sur la personne ou sur les biens de ceux qui vivent sur leurs terres, alors que la constitution du pays annexant repousse toute prérogative de ce genre. Que faire de ces droits féodaux? le fait même de l'annexion les fera-t-il disparaître? La difficulté vient de ce qu'il y a, en pareil cas, un droit acquis, qui ressemble fort à un droit de propriété, puisqu'il se résume le plus souvent en un accroissement de puissance ou de fortune, et dont il serait injuste de priver le titulaire sans compensation. Le plus souvent, des conventions spéciales règleront les situations de ce genre; il y sera habituellement stipulé une indemnité en argent ou en nature, pour désintéresser les ayants droit. C'est ainsi que le traité de Lunéville (9 février 1801) donnait aux princes de l'Empire des territoires découpés dans le reste de l'Allemagne, en compensation des fiefs dont ils avaient été dépossédés par la réunion à la France des pays situés sur la rive gauche du Rhin (1). Mais que décider dans le silence des

(1) Art. 7 du traité de Lunéville (*Bull.*, *3e série*, n° 593; De Clercq, *op. cit.*, I, p. 424).

traités? Nous pensons alors que ces propriétés quasi-féodales devront être régies exclusivement par les lois du pays annexant, c'est-à-dire que toutes les servitudes personnelles qu'elles comportaient devront disparaître, si ces lois les prohibent comme contraires à l'ordre public; mais qu'en tout cas, une indemnité pécuniaire devra être acquittée, conformément au principe de justice et d'équité qui veut que les droits acquis ne puissent subir aucune atteinte, sans que leurs titulaires reçoivent en même temps une compensation (1).

2° *Traités.*

148. — L'État démembré conserve, avons-nous dit, quelle que soit l'étendue du territoire qu'il perd, sa personnalité internationale. Il en résulte que les traités qu'il avait passés, avant l'annexion, avec des puissances tierces, continuent, malgré l'annexion, à le lier.

Seulement, faut-il ajouter que ces traités subsistent même à l'égard du territoire et des sujets qu'il vient de perdre; que leurs dispositions s'imposent à l'observation de l'État cessionnaire, même en ce qui concerne ce territoire ou ces sujets? Une distinction s'impose.

La réponse affirmative ne fait pas de doute pour les conventions relatives à des droits ou à des obligations spéciales aux provinces cédées. En principe, ces droits et ces obligations passent avec le territoire auquel ils se réfèrent entre les mains du pays annexant. C'est ainsi que les auteurs ont été conduits à distinguer les droits *locaux* et les droits *personnels*, les premiers se rattachant à une partie du territoire de l'État, les seconds concernant une famille ou un groupe d'habitants relevant de son autorité. Dans la première catégorie, on fait figurer, notamment, les droits résultant de conventions ayant pour objet la construction et l'entretien des bornes-frontières, l'endiguement des rivières, la navigation fluviale, le raccordement des voies publiques, ou encore des droits et des obligations d'un caractère essentiellement politique, tels que la neutralité imposée à une portion déterminée du territoire national (2); dans la seconde, on compte, par exemple, la liberté du culte garantie par traité à telle communauté religieuse, ou la

(1) SÉLOSSE, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, p. 165.

(2) Ainsi la partie de la Savoie déclarée neutre par les traités de 1815 et de 1816, pour rendre effective la neutralité de la Confédération helvétique (le Chablais et le Faucigny), a conservé son caractère neutre en devenant française (traité du 24 mars 1860, art. 2. — SIREY, *Lois annotées*, 1860, p. 49, note 1). — Cf. l'art. 38 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, relatif à la question des chemins de fer de la Turquie d'Europe.

faculté reconnue, également par traité, à un groupe d'étrangers de jouir de certains établissements nationaux d'utilité publique, comme des hospices et des écoles. Toutefois, il faut remarquer que ces droits personnels peuvent se présenter avec des caractères tels que leur maintien soit en contradiction avec les institutions politiques de l'État annexant : dans ce cas, il n'y a pas de doute que celui-ci ait le droit de s'opposer à leur exercice.

Mais, en dehors des droits locaux ou personnels qui doivent être respectés par l'État cessionnaire du territoire auquel ils se rapportent, que faut-il décider des autres? et, plus précisément, admettra-t-on que cet État doive respecter les traités généraux passés par le gouvernement qui se démembre, en tout ce qu'ils renferment de relatif à la province annexée? Ici encore, des distinctions doivent être admises.

S'il s'agit de traités politiques, nous dirons que les droits de souveraineté et d'indépendance qui appartiennent à l'État annexant s'opposent à ce qu'il soit obligé, n'y ayant pas été partie, de les observer.

A l'égard des traités de commerce, la question est plus douteuse. On pourrait soutenir qu'ils doivent continuer à régir le territoire et les sujets démembrés, en se fondant sur ce que les intéressés ne les ont conclus qu'en considération du chiffre de leurs populations respectives et de l'importance de leurs transactions commerciales avant l'annexion, et qu'il serait injuste qu'un des contractants se vît enlever une partie des avantages qu'il en attendait par un fait auquel il est resté étranger : restreindre ainsi l'étendue d'application d'un traité serait, dit-on, presque manquer à la parole donnée. Telle n'est pas cependant la solution admise par la pratique : le maintien des traités de commerce dans les provinces annexées serait, pour l'État annexant, un obstacle très sérieux à l'œuvre d'assimilation; de plus, comme il lui serait très difficile, pour ne pas dire impossible, d'établir une ligne de douanes entre son ancien territoire et celui qu'il vient d'acquérir, il aurait à craindre que les produits étrangers ne vinssent inonder ses diverses parties, en pénétrant, suivant les facilités de tel ou tel traité de commerce, par une frontière ou par une autre. Les traités de ce genre disparaissent donc toujours en fait, en tant du moins qu'ils s'appliquaient au territoire cédé.

Mais alors, et réciproquement, faut-il déclarer que les traités de commerce conclus par le pays annexant doivent s'étendre aux provinces cédées? la logique le voudrait. Nous doutons cependant que la solution affirmative puisse prévaloir. Qu'on suppose un traité de commerce conclu avec une Puissance exclusivement agricole, laquelle s'annexe ensuite une région purement industrielle : cette Puissance, à raison même de son caractère spécial, avait obtenu de l'autre partie

contractante des avantages considérables pour l'entrée de ses produits manufacturés chez elle. Est-il juste qu'en acquérant une région industrielle, elle puisse la faire bénéficier de la convention ? ne serait-ce pas violer la foi du contrat, et causer à l'un des contractants un préjudice tout à fait inattendu? Il nous paraît donc équitable, en pareil cas, que de nouvelles négociations soient ouvertes, pour reconstituer le régime économique des pays annexés ou leur étendre l'application des traités antérieurement conclus (1).

149. — Nous venons de parler des traités politiques et des traités de commerce. Que décider, pour terminer l'examen de la question, des traités passés par l'État démembré, soit pour assurer le fonctionnement d'un service public, par exemple les relations postales et télégraphiques, soit pour protéger des intérêts d'ordre privé, comme la propriété littéraire et artistique ou l'exécution des jugements ? Pour les premiers, il nous semble que rien ne s'oppose à leur maintien, aussi longtemps du moins que l'État annexant ne croit pas devoir apporter à ces services des modifications essentielles. Quant aux seconds, il faut observer qu'ils n'ont dû être le plus souvent conclus qu'à raison du caractère spécial que revêtait la législation applicable aux pays annexés et des garanties qu'elle offrait; par suite, il semble logique de décider que tant que l'État annexant ne songe pas à modifier cette législation, les traités doivent subsister, mais qu'ils doivent disparaître, sitôt qu'il la modifiera (2).

3° *Législation.*

150. — Les lois d'un peuple sont l'expression vivante de son caractère et de ses mœurs ; ce sont celles, on doit au moins le présumer, qui sont le mieux appropriées à ses besoins. C'est ce qui explique pourquoi les États s'arrêtent parfois au parti de laisser aux territoires qu'ils s'annexent leurs lois nationales, sauf à les modifier plus tard, lorsque l'assimilation sera complète. C'est ainsi qu'après la conquête de l'Algérie et l'établissement de la France sur certains points de la presqu'île Indo-Chinoise, le gouvernement français respecta la législation nationale et de ses nouveaux sujets, sauf, bien entendu, le droit qu'il reconnut aux indigènes de renoncer à cette faveur pour se soumettre

(1) CABOUAT, *Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences*, Thèse de doctorat, Paris, 1881, p. 305. — Cf., la note de M. RENAULT sous l'arrêt de la Cour de Paris du 1er décembre 1879 (SIR., 81, 2, 145).

(2) Cf. cependant Trib. supérieur de Colmar, 2 avril 1886. (*Gazette des tribunaux de Lausanne*, 26 juin 1886).

aux lois françaises (1). L'Allemagne en usa ainsi après l'annexion de l'Alsace-Lorraine ; elle commença par laisser ces deux provinces soumises aux lois de leur ancienne patrie, pour y mettre ensuite progressivement en vigueur sa propre législation (2).

Mais, s'il le croit utile ou nécessaire, un gouvernement est toujours maître d'étendre à tous les pays soumis à sa domination l'application de ses lois : c'est un des attributs essentiels de son droit de souveraineté. Aussi se pose-t-on la question de savoir quand et comment doit s'opérer dans une province annexée l'introduction du régime nouveau.

151. — On s'est tout d'abord demandé s'il fallait faire remonter l'abrogation des lois locales au fait même du déplacement de la souveraineté, opéré par la cession, ou bien si l'on devait en maintenir l'application, tant que le nouveau gouvernement n'avait pas exprimé son intention de soumettre les pays annexés à son propre système législatif. Le principe nous paraît être que ces pays doivent continuer à jouir de leurs lois particulières, tant que celles qu'on veut leur imposer n'ont pas été portées à leur connaissance par une promulgation spéciale. C'est à cette condition seulement qu'une loi peut devenir exécutoire : au point de vue civil, il serait illogique que des particuliers fussent régis par une loi dont ils ignorent l'existence ; au point de vue criminel, il y aurait une injustice criante à prononcer une peine à raison de faits non punis par la loi sous laquelle les coupables croient toujours vivre (3). Seulement, chacune des lois de l'État annexant n'aura pas besoin d'être promulguée d'une façon spéciale dans les pays annexés : une promulgation en bloc suffira ; et même, la promulgation d'une loi postérieure à l'annexion impliquera celle des lois antérieures dont elle n'est elle même qu'une application ou un développement (4).

152. — Mais, et c'est une seconde question, n'y-a-il pas d'exception à la règle ? La jurisprudence française paraît admettre que les lois politiques, constitutionnelles et administratives de l'État annexant sont de

(1) Cf. Cass., 16 juin 1852 (SIR., 52, 1, 417) ; Cass., 15 avril 1862 (SIR., 62, 1,577 et la note).

(2) Strasbourg, 10 octobre 1871 (SIR., 71, 2,123). — Cf. *Journal du droit int. privé*, 1882, p. 129.

(3) CABOUAT, *op. cit.*, p. 219, et s. ; Cass., 14 décembre 1846 (SIR., 1847, 1, 49 et la note) ; DUVERDY, *Gaz. des Trib.*, 23 mars 1860 ; SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 176, et s.

La France déclara en effet ses lois exécutoires en Savoie et dans l'arrondissement de Nice (Décret du 22 août 1860, SIR., *Lois annotées*, 1860, p. 93 ; loi du 3 juin 1865, SIR., *eod. loc.*, 1865, p. 33).

(4) Proclamation du 9 juin 1805, art. 2 (Ligurie). Loi du 2 mars 1878, art. 3 (île de St-Barthélemy).

plein droit et sans promulgation spéciale exécutoires dans les pays annexés. C'est ainsi, pour donner un exemple, qu'elle a maintes fois décidé que le domaine public des pays réunis à la France, devenu domaine public français, était soumis de plein droit à la législation domaniale française, législation d'intérêt général, d'ordre public et fondamentale (1). Cette distinction nous paraît arbitraire. Nous admettrons volontiers l'exception, en ce qui concerne les lois constitutionnelles : une république absorbée par une monarchie, ou inversement, peut être immédiatement regardée comme détruite politiquement. Mais il ne faut pas aller plus loin, par cette raison que si le changement législatif intéresse des particuliers, ceux-ci doivent en être avertis pour en subir les effets : or, des lois d'ordre politique ou administratif intéressent évidemment les sujets de l'État qui les a promulguées (2).

4° Dettes et créances publiques.

152. — Nous devons rechercher quelle est la situation faite aux pays annexés au point de vue des dettes qui pèsent sur l'État annexant et, à l'inverse, quelle est la situation de cet État soit quant aux dettes personnelles aux pays annexés, soit quant à la part contributive que ceux-ci doivent supporter dans la dette de l'État démembré.

PREMIÈRE QUESTION. — *L'État annexant doit-il prendre à sa charge une part de la dette générale de l'État démembré ?*

154. — La question est, en théorie au moins, controversée. La solution négative est la moins généralement admise. Ses partisans se fondent sur ce que l'État démembré, quelle que soit l'importance de l'amoindrissement territorial qu'il subit, n'en conserve pas moins intacte sa personnalité juridique, pour décider qu'il ne doit pas cesser d'être intégralement tenu de ses engagements, pas plus qu'un individu ne pourrait se prévaloir de la perte d'une partie de son patrimoine pour se soustraire dans la même mesure à l'exécution de ses obligations (3).

(1) Cass., 24 juin 1835 (SIR., 35, 1, 501); — 11 août 1835 (SIR. 35, 1, 485). En ce sens, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 175. — Cf., sur des matières diverses, Cass., 14 décembre 1846 (SIR., 47, 1, 49, et le réquisitoire de M. DUPIN); — 6 juillet 1833 (SIR., 34, 1, 338).

(2) Nous n'avons pas à rechercher ici quelle est l'influence du changement de législation sur les actes juridiques antérieurs ou postérieurs à l'annexion. C'est là une matière de droit privé, qui sort du cadre de cet ouvrage.

(3) Ce fut naturellement en ce sens que se prononcèrent, en 1871, les diplomates allemands : leur doctrine fut d'ailleurs admise. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 48; DUDLEY-FIELD, *op. cit.*, art. 23. V. aussi PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, n° 157.

L'opinion contraire, plus ordinairement enseignée, nous semble aussi la mieux fondée. Elle invoque deux raisons principales. La première est que les dettes contractées par un État en vue de l'utilité générale des habitants, pèsent indivisément sur toutes les parties du territoire et que, par conséquent, si une portion de ce territoire se trouve détachée, la part de dette qui lui incombe doit la suivre entre les mains de son nouveau maître ; la seconde, que ces dettes ont servi à réaliser des améliorations dont les pays annexés ont profité dans le passé, dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir, qu'il est donc équitable que l'État cessionnaire, appelé à recueillir les fruits de ces dépenses, prenne une part équivalente à leur acquittement. Il serait, d'ailleurs, impossible d'imposer la charge de cette part contributive aux pays annexés eux-mêmes : ceux-ci vont être obligés, nous le dirons plus loin, de contribuer au paiement des dettes de l'État dont ils font désormais partie; il est juste que cet État les décharge, par compensation, de la part pour laquelle ils figuraient dans la dette publique de leur ancienne patrie (1).

155. — Si l'on admet le principe de la répartition de la dette entre les deux pays, il reste une difficulté à résoudre: comment appliquer le principe? Comment arriver à déterminer la part pour laquelle les pays annexés doivent figurer dans la dette de l'État démembré? Plusieurs systèmes ont été proposés.

Les uns s'attachent uniquement à l'importance territoriale des provinces détachées, en sorte que, l'État débiteur subissant une perte du quart ou du cinquième de ses possessions totales, l'État annexant devra supporter un quart ou un cinquième de sa dette publique. Tout en reconnaissant la simplicité de ce système, nous estimons qu'il doit être repoussé, par la raison que la richesse d'une contrée tient moins à son étendue qu'à l'activité de ses habitants et à la direction qu'elle a prise : à territoire égal, une région industrielle l'emporte évidemment sur une région purement agricole. Or, la solution proposée fait abstraction de ce fait; elle suppose à tort que la richesse d'un État se répartit mathématiquement entre chacune de ses provinces et proportionnellement à leur étendue; en pratique, son résultat serait de procurer à l'un des deux États intéressés un gain dont l'autre ferait tous les frais. « Qu'on se représente un État partagé en deux parties, dont l'un ait une riche population urbaine, et l'autre une pauvre population campagnarde ; l'une des parties serait, en cas de partage proportionnel, surchargée de dettes, et l'autre allégée consi-

(1) V. en ce sens, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 168 et s.; CABOUAT, *op. cit.*, p. 176 et s.; HEFFTER, *op. cit.*, § 72, 2°, p. 167; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 370.

dérablement, comparativement aux impôts qu'elle payait précédemment, le tout au plus grand préjudice des créanciers » (1).

Un second système a été proposé, et suscite à peu près les mêmes critiques : c'est celui qui partage les dettes publiques entre les deux États proportionnellement au chiffre de la population des provinces annexées. Aux observations précédentes, on peut ici ajouter que l'annexion a le plus souvent pour effet de déterminer un courant d'émigration dont il est difficile de prévoir l'importance, et que par là même, les gouvernements intéressés éprouveraient de grandes difficultés à réunir les éléments d'une répartition équitable.

Reste une troisième doctrine, qui nous semble la meilleure. Elle enseigne que les dettes doivent être réparties proportionnellement au chiffre que représentent, dans la totalité des contributions perçues par l'État démembré, les impôts supportés par les pays cédés. C'est qu'en effet la fortune des différentes provinces d'un État ne peut se mesurer d'une façon exacte que sur le produit réel des impôts payés par chacune d'elles. D'ailleurs, ce système est d'une application facile et il garantit pleinement les droits des créanciers. L'État annexant ne saurait se plaindre; car, avant de consentir à la cession, il a dû rechercher quels étaient les droits et les obligations des provinces annexées vis-à-vis de l'État démembré, et la loi de finances, qui déterminait le montant des impôts qu'elles devaient acquitter, a pu suffisamment l'éclairer sur les dettes que l'annexion mettrait à sa charge; d'autre part, il n'y a pas à craindre que l'État démembré soulève quelque difficulté au sujet de la part contributive du territoire qu'il perd : car il a lui-même fixé cette part, en la basant sur les ressources réelles de la partie imposée.

156. — Quelle que soit la solution que l'on adopte sur la question de savoir si l'État annexant doit, à raison de l'annexion, contribuer au paiement des dettes publiques de l'État démembré, il y a deux catégories de dettes pour lesquelles il ne saurait y avoir de doute.

La première comprend les dettes spéciales, propres aux pays annexés, c'est-à-dire celles qui ont été contractées dans leur intérêt exclusif, et qui, semblables à nos dettes départementales ou communales, ne sont pas tombées dans le passif de l'État. La langue diplomatique les appelle « *dettes hypothéquées* », à raison de leur destination particulière. Ces dettes, l'Etat annexant doit certainement les prendre à sa charge, ou au moins les faire supporter par les provinces qu'elles grèvent spécialement; en tout cas, l'État cédant n'a plus à les acquitter. C'est ainsi que par

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 59, note 2.

les traités de Campo-Formio du 17 octobre 1797 (art. 4 et 10) (1), et de Lunéville du 9 février 1801 (art. 8) (2), la France prenait à sa charge les dettes hypothéquées sur le sol des pays cédés, acquis ou échangés.

La seconde catégorie comprend les dettes hypothécaires : celles-ci sont naturellement à la charge de l'État qui devient propriétaire des immeubles affectés à leur paiement.

157. — Toutes les solutions qui viennent d'être indiquées sont des solutions théoriques. En fait, les traités ne manquent jamais de régler expressément la question de la répartition de la dette publique entre les États contractants. Il suffira de citer quelques exemples à l'appui de cette observation. Le royaume d'Italie, après l'annexion de la Lombardie et de la Vénétie, en 1859, ne prit la place de l'Autriche qu'en ce qui concernait les obligations spéciales à ces provinces, mais refusa de prendre à sa charge le remboursement d'une quote-part de la dette générale de l'empire (3). De même, aucune portion de la dette française ne fut imposée à l'Allemagne, à raison de l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871. Au contraire, l'Italie se chargea, en 1866, de la portion de la dette pontificale correspondante à la population des Romagnes (4); et le traité de Berlin de 1878 mit une partie de la dette ottomane à la charge de la Bulgarie, constituée en principauté autonome sous la suzeraineté du sultan (art. 1 et 9), du Monténégro et de la Serbie, dont l'indépendance était reconnue (art. 26 et s.) (5).

DEUXIÈME QUESTION. — *Les pays annexés doivent-ils contribuer au paiement de la dette publique de l'État annexant ?*

158. — Il faut répondre affirmativement, à moins qu'il n'y ait une disposition contraire dans le traité d'annexion. En effet, les dettes sont contractées par les États en vue de faire face à des dépenses dont les effets utiles se font sentir non seulement dans le passé, mais encore dans le présent et dans l'avenir : tels sont les emprunts faits pour l'amélioration des voies de communication, l'organisation de la police, etc., tous ceux en un mot qui sont conclus dans un but d'intérêt général permanent. Il est naturel, puisque les pays annexés doivent participer aux avantages qu'elles procurent, qu'ils subissent les charges

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 335.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 424.

(3) Traités de Zurich du 10 novembre 1859, entre la France et l'Autriche (art. 7 et s.), et entre la France et la Sardaigne (art. 2). DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 643 et s., 651 et s.

(4) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 54, *in fine*.

(5) DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 318 et s.

nécessaires au paiement des intérêts et au remboursement du capital, dans la mesure assignée par la loi de finances de leur nouveau gouvernement.

Il ne pourrait y avoir de doute que pour les obligations contractées en vue d'opérer un paiement dont les provinces annexées n'ont aucun profit à tirer, telles qu'une dette de guerre. Mais, outre qu'une exception de ce genre, si on l'admettait, compliquerait singulièrement l'exécution des lois budgétaires, il est juste que les annexés prennent leur part des désastres financiers de leur nouvelle patrie, comme ils doivent désormais prendre leur part de sa gloire et de sa fortune (1).

TROISIÈME QUESTION. — *Que deviennent, après l'annexion, les créances qui appartenaient soit aux pays démembrés, soit à l'État annexant?*

159. — Si les pays annexés avaient des créances qui leur fussent personnelles, ils doivent les conserver en propre. L'existence de ces créances prouve qu'ils constituaient, dans l'ancien État, des personnes morales ayant un patrimoine distinct. Ce caractère doit leur être conservé.

Mais s'il s'agit de créances qui appartiennent à l'État démembré lui-même, ces créances passeront-elles en partie, avec les provinces cédées, entre les mains du gouvernement cessionnaire? Nous ne le pensons pas. Ces provinces n'ont jamais eu le moindre droit dans les créances de l'État, par cette raison que celui-ci, seul juge des questions d'intérêt général, était absolument libre de faire l'emploi qui lui convenait des sommes à lui dues et pouvait, sans violer la justice, en attribuer le bénéfice à telle portion de son territoire plutôt qu'à telle autre. Après l'annexion, elles n'en ont pas davantage.

De même enfin, si des créances appartiennent à l'État annexant, les pays annexés n'acquièrent aucun droit particulier sur elles. Ces ressources constituent le patrimoine de l'État considéré comme personne morale; elles ne sont pas le bien des diverses provinces qui le constituent. Celles qu'il vient d'acquérir ne peuvent donc y prétendre plus que les autres. Elles peuvent seulement, comme les autres, être dési-

(1) La réciproque ne serait pas exacte, c'est-à-dire qu'on ne doit pas compter dans la part contributive du pays annexé dans les dettes publiques de l'État démembré, part qui, nous l'avons dit, tombe à la charge du pays annexant, les indemnités de guerre qui seraient imposées au premier. Le traité d'annexion a immédiatement séparé les provinces démembrées du reste du royaume, en sorte que ces impositions extraordinaires ne les ayant jamais frappées, l'État qui doit les acquitter prétendrait à tort en faire retomber une partie sur elles. (SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 170 et 171).

gnées par le gouvernement pour recevoir une partie du bénéfice qu'elles représentent, suivant les exigences de l'administration et le soin des intérêts généraux du pays.

5° *Domaine public et domaine privé.*

160. — Comment doit-on régler la situation des biens qui font partie du domaine public ou privé de l'État, et qui sont situés sur le territoire des pays annexés?

160 *bis*. — Le *domaine public* embrasse, on le sait, tous les biens qui, étant destinés à un usage public, se trouvent placés hors du commerce, et sont par conséquent inaliénables et imprescriptibles : tels es chemins et les routes à la charge de l'État, les fleuves et les rivières navigables et flottables, les rivages de la mer, les ports, les rades, etc... Or il est évident que les immeubles de cette nature passeront avec les pays annexés dans le domaine public de l'État annexant. Soit par leur nature, soit par leur destination, ils étaient consacrés au service public des provinces cédées; ils doivent donc être considérés comme les accessoires de la souveraineté et les moyens d'en faciliter l'exercice (1).

L'équité exige néanmoins une réserve. Les biens du domaine public peuvent être affectés non seulement aux besoins des populations annexées, mais encore à des groupes d'individus qui restent soumis à l'État démembré. C'est, par exemple, un hospice situé sur le territoire annexé, mais dont jouissait également la population des communes voisines, qui, elles, n'ont pas été cédées. Si l'État démembré se trouve par le fait de l'annexion dans la nécessité de faire de nouvelles dépenses pour répondre aux besoins de ces communes, il est juste que l'État annexant, devenu propriétaire de l'hospice, lui offre une indemnité suffisante.

161. — Quant au *domaine privé*, c'est-à-dire à l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers qui appartiennent en propre à l'État, considéré comme personne civile, la question est plus douteuse. Restent-ils la propriété de l'État démembré, ou passent-ils dans le domaine de l'État annexant? Certains auteurs admettent sans discussion une répar-

(1) Par dérogation à ce principe, l'Allemagne, en restituant à la France les communes de Raon-sur-Plaine et de Raon-lès-Leau, s'était réservé les propriétés domaniales qui se trouvaient sur leur territoire : il en résultait des enclaves allemandes sur le sol français (Convention du 12 octobre 1871, art. 10; SIR., *Lois annotées*, 1871, p. 120). Aussi le traité de délimitation des 28 et 31 août 1872 (SIR., *eod. loc.*, 1873, p. 338) est-il venu faire disparaître cette anomalie. Cf. également le traité de délimitation des 24-27 août 1872 (art. 2).

tition des biens domaniaux entre les deux États sur la base des chiffres de leurs populations respectives. Ils se fondent sur ce que les propriétés privées de l'État ne servent qu'indirectement à réaliser des buts d'utilité publique : ces propriétés constituent une masse commune, qu'à moins d'une clause expresse du traité de cession, il n'y a pas moyen de partager plus naturellement ni plus exactement que proportionnellement au nombre des habitants. On admet toutefois cette réserve, que les immeubles privés de l'État démembré doivent être attribués en entier à l'État sur le territoire duquel ils sont situés, et que leur valeur seule fera l'objet du partage (1).

Dans une autre opinion, qui nous paraît préférable, le domaine privé de l'État démembré doit échapper à toute appropriation de l'État annexant, et demeurer, quoi qu'il arrive, inviolable. Il faut toujours en revenir au même point de départ : l'État démembré, quelles que soient les pertes qu'il a subies, reste la personne qu'il était auparavant ; il ne doit donc pas cesser d'être propriétaire, pas plus qu'un particulier ne cesserait de l'être, si l'immeuble qu'il possédait passait, avec la province dans laquelle il est situé, sous une nouvelle souveraineté. Voici donc les conséquences pratiques auxquelles nous aboutirons. Si l'État possède, par exemple, sur le territoire dont il est dépouillé un établissement industriel quelconque, il en conservera la propriété, donc demeurera libre de le gérer et d'en disposer à sa guise, mais sous la

(1) Au sujet des chemins de fer, quelques observations sont nécessaires. Les chemins de fer forment aujourd'hui une des branches les plus importantes du domaine public des nations : à ce titre, ceux qui sont construits sur le territoire annexé devraient toujours être acquis à l'État annexant. Néanmoins, il importe de distinguer. La solution qui vient d'être indiquée est exacte, lorsque l'État démembré exploitait lui-même la ligne ; mais, si l'exploitation en était confiée à une compagnie en échange des frais de construction mis à sa charge, la question change d'aspect. Tant que la concession n'a pas pris fin, deux droits coexistent, indépendants l'un de l'autre et différents de nature : un droit de jouissance temporaire appartenant à la compagnie concessionnaire ; un droit de nue-propriété au profit de l'État. Or, comme les propriétés privées doivent rester à l'abri des effets produits par les traités de cession, il est certain que l'État annexant ne peut succéder qu'à la nue-propriété de l'État démembré : en principe donc, la compagnie a le droit de continuer son exploitation, sous la condition de se conformer aux lois et règlements qui lui sont imposés par le nouveau gouvernement.

Hâtons-nous d'ajouter qu'en fait, et malgré son exactitude historique, cette solution sera rarement acceptée : l'administration d'un réseau de chemins de fer a de nos jours une trop haute importance pour être confiée à une société étrangère, dont le siège serait à l'étranger. Le plus souvent, l'État annexant, succédant aux droits de son prédécesseur, usera de la faculté de rachat qui appartenait à ce dernier. Cf. les articles additionnels au traité de Francfort, art. 1 (SIR., *Lois annotées*, 1871, p. 50 ; — *Journal officiel* du 27 mai 1873, p. 3388).

condition, qui va de soi, de respecter la législation de l'État auquel l'immeuble est désormais rattaché par sa situation. Si l'État démembré est créancier d'une ville ou d'un établissement compris dans l'annexion, il reste créancier, sauf, lorsqu'il voudra réaliser sa créance et pour respecter la souveraineté de l'État annexant, à n'user que des voies d'exécution admises par celui-ci. L'État démembré, enfin, avait-il déclaré vacante une succession ouverte dans les pays cédés, cette succession lui appartiendra, pourvu toutefois que la vacance ait été déclarée avant le démembrement : il faut ajouter cette restriction, car, si la vacance n'avait été déclarée qu'après, le droit à la succession ne serait pas né au profit de l'État démembré avant l'annexion ; c'est donc l'État annexant, et lui seul, qui se trouverait en présence d'une hérédité vacante sur son territoire, et la recueillerait, à supposer que sa législation lui en donnât le droit.

162. — Enfin, que faut-il décider des *biens appartenant à la couronne*, situés sur le territoire annexé ? tombent-ils dans le domaine de l'État cessionnaire ? Ici encore, l'hésitation est permise. On pourrait soutenir qu'ils restent la propriété de l'État démembré, en se fondant sur ce que la couronne doit être regardée comme une personne civile, dont les propriétés, comme celles d'un particulier, doivent rester inviolables et à l'abri des atteintes des conventions internationales. Ce point de vue nous semble inexact. Il n'est pas vrai de dire, à notre avis, que les biens de la couronne constituent de véritables propriétés privées : ce sont plutôt des biens du domaine public, dont la couronne n'est qu'une annexe destinée à subvenir à un service spécial, mais également public. Ce service est public, car les biens qui lui sont affectés n'ont pas tant pour objet de procurer au souverain des jouissances personnelles que de donner à la royauté une représentation extérieure, qui lui permette de soutenir son rang et d'accueillir avec honneur les envoyés et les dignitaires des Puissances étrangères. Les biens de la couronne peuvent être considérés comme affectés à un intérêt général. Ils ne forment donc qu'une dépendance du domaine public et doivent suivre la même condition, c'est-à-dire passer entre les mains du gouvernement cessionnaire (1).

Reste à savoir quelle doit être la situation de ces biens, lorsque, comme en France depuis 1870, le domaine de la couronne n'existe plus dans le pays annexant. Faut-il dire que, cessant par la force des choses d'être affectés à un service public, ils doivent figurer désormais dans le domaine privé de l'État ? On pourrait le croire, puisqu'en cessant d'être affectés à un service public, ils reprennent tous les caractères

(1) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 178 et s.

de la propriété privée. Nous ne croyons pas cependant devoir ainsi décider : sans doute, les biens en question perdent leur caractère de biens de la couronne, mais ils conservent leur ancien caractère de biens du domaine public, tant qu'un acte législatif ne le leur a pas enlevé. La preuve en est dans ce qui s'est passé en France après la chute de l'Empire, en 1870. Lorsque le domaine de la couronne fut supprimé, les biens qui en faisaient partie tombèrent dans le domaine public quoiqu'ils ne fussent alors affectés à aucun service. Il fallut une loi pour leur enlever cette qualité et les faire entrer dans le patrimoine privé de l'État (1).

B. — Effets de l'annexion quant a l'organisation administrative des pays annexés.

163. — L'organisation administrative d'un État comprend un certain nombre de services dont la nature est complexe. Il y a d'abord l'organisation administrative proprement dite, avec la division du territoire en un certain nombre de circonscriptions et la hiérarchie des fonctionnaires chargés de les gouverner. Viennent ensuite l'organisation fiscale pour le recouvrement des impôts, l'organisation de l'armée, celle de la police, l'organisation monétaire, l'organisation des cultes, l'organisation universitaire, etc... Examiner en détail ces matières si diverses serait sortir des cadres de cet ouvrage. Nous nous contenterons de rechercher brièvement les effets produits par l'annexion aux points de vue les plus importants, c'est-à-dire en ce qui touche l'*organisation administrative proprement dite*, les *impôts*, l'*armée* et la *police* (2).

1° *Organisation administrative proprement dite.*

164. — L'organisation administrative comprend avant tout, nous venons de le dire, la division des circonscriptions territoriales et la hiérarchie des agents chargés de les gouverner. Une des premières conséquences de l'annexion sera évidemment de soumettre sur ces deux points le territoire annexé aux lois administratives de l'État annexant. Des changements vont donc se produire, d'où résulteront plus d'une

(1) Décret du 6 septembre 1870, art. 2. — En ce sens, Sélosse, *op. cit.*, p. 79 et s.; Ducrocq, *Cours de droit administratif*, II, p. 222, n° 1050; Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, V, p. 316. n° 341.

(2) V. pour plus de détails, sur tous ces points, Sélosse, *op. cit.*, p. 83 et s.

difficulté pratique et plus d'un conflit entre l'ancien et le nouveau système.

165. — Tout d'abord, les droits personnels ou réels et les obligations des anciennes circonscriptions administratives qui, nous le supposons, constituaient des personnes morales aux yeux du gouvernement démembré, passeront-ils dans le patrimoine de l'État cessionnaire? On pourrait le soutenir en argumentant de ce fait que ces anciennes circonscriptions ont disparu, et que leur patrimoine, désormais sans maître, ne peut être recueilli que par l'État, comme le serait celui d'un individu qui ne laisse aucun successeur. Toutefois, cette solution a des résultats iniques, qui la font condamner. Serait-il juste que l'État annexant pût s'approprier des biens qui appartiennent à une partie de son territoire et ont été destinés à lui être exclusivement consacrés, ou qu'il supportât les dettes dont cette partie seule a bénéficié? Évidemment non. C'est pourquoi l'on admet très généralement que ces biens ou ces obligations doivent devenir la propriété ou la charge des nouvelles circonscriptions auxquelles les lois administratives de l'État annexant reconnaissent la personnalité civile, c'est-à-dire la capacité d'acquérir et de s'obliger.

166. — On se demande, en second lieu, quelle situation devra être faite aux anciens fonctionnaires de l'ordre administratif dans les pays annexés. L'État cessionnaire a le droit indéniable d'assurer et de conserver l'indépendance de son gouvernement sur toute l'étendue de son territoire; il n'est donc pas tenu d'agréer comme agents des individus choisis par une nation étrangère. Le changement de souveraineté entraîne donc la résolution du mandat conféré par le gouvernement démembré à des fonctionnaires même inamovibles. D'ailleurs, rien n'empêche l'État annexant de les maintenir en service, s'il le juge convenable (1).

(1) V. à ce sujet, décrets des 28 et 30 juin 1860 (SIR., *Lois annotées*, 1860, p. 55); traité de Francfort, art 2 (SIR., *eod. loc.*, 1871, p. 48); convention additionnelle du 11 décembre 1871, art. 1 (SIR., *eod. loc.*, 1872, p. 165). — Cf. SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 202 et s.

Lorsque les fonctionnaires passent au service de l'État cessionnaire, il est ordinairement stipulé que celui-ci leur tiendra compte pour la retraite du temps pendant lequel ils ont été employés au service de l'État démembré. V. traité du 24 mars 1860 (SIR., *Lois annotées*, 1860, p. 49); décrets des 28 et 30 juin 1860 (SIR., *op.* et *loc. cit.*); traité de Francfort, art. 2 (SIR., *op.* et *loc. cit.*).

Quant aux anciens fonctionnaires auxquels l'État démembré payait des pensions, on décide que les pensions ne leur seront continuées par cet État que s'ils conservent, par l'exercice de leur droit d'option, leur ancienne nationalité. En fait, pour ne pas favoriser ces options, le gouvernement annexant se chargera de les leur payer. V. à cet égard, convention du 22 août 1860, art. 2 (SIR.,

Quant aux actes ou aux arrêtés émanant de ces fonctionnaires, ils ne vaudront auprès du nouveau gouvernement qu'autant que et dans la mesure où celui-ci les permet à ses propres fonctionnaires. Il en est cependant toute une catégorie qu'on doit respecter : ce sont les actes de disposition et ceux qui sortent des limites ordinaires d'une simple administration, tels que l'aliénation d'un bien ou l'émission d'un emprunt. Encore faut-il distinguer. Si ces actes ont atteint leur entière perfection avant l'annexion, par exemple si l'emprunt a été entièrement souscrit ou la vente réalisée, l'État annexant devra les respecter, eux et les effets qu'ils ont produits dans le passé comme ceux qu'ils produiront dans l'avenir : il y a là un fait accompli que le gouvernement ne saurait méconnaître sans violer des droits acquis. Sinon, il aurait, à notre avis, le droit de s'opposer à leur exécution ; car, le fonctionnaire qui leur avait donné la force exécutoire agissait au nom d'un gouvernement étranger, et le principe de l'indépendance des nations s'oppose à ce que force leur soit maintenue, si la nouvelle souveraineté ne croit pas devoir la leur faire reconnaître par un fonctionnaire parlant en son nom.

167. — On s'est demandé enfin ce que deviendraient les offices ministériels établis sur le territoire annexé. La plupart des législations modernes admettent le principe de la vénalité des offices, au moins sous la forme d'un droit de présentation réservé aux titulaires. L'office constitue ainsi une sorte de propriété privée qui s'impose, comme toute autre, au respect du nouveau gouvernement. Toutefois, une difficulté se présente. Les offices ministériels sont un des rouages du système gouvernemental des États; leurs titulaires sont, à certains égards, les délégués du pouvoir central, d'où la nécessité d'une nouvelle investiture pour permettre aux officiers ministériels établis dans les pays annexés de continuer à y remplir leurs fonctions (1). Mais l'intérêt général et les institutions publiques peuvent contraindre le nouveau gouvernement à modifier soit le nombre soit l'organisation de ces offices : comment alors concilier son droit avec le respect dû aux propriétés privées? La conciliation n'est pas impossible. Par exemple, si le nombre des offices ministériels lui paraît exagéré, il en opérera

Lois annotées, 1860, p. 123); convention additionnelle du 11 décembre 1871 (SIR., *eod. loc.*, 1872, p. 163); protocole du 31 octobre 1877, art. 7, relatif à l'annexion de l'île de St-Barthélemy à la France (SIR., *eod. loc.*, 1878, p. 298).

(1) Cette investiture est ordinairement donnée en bloc, sans autres conditions que celles exigées par l'ancien gouvernement. — Cf., lors de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, les décrets du 26 septembre 1860 (pour les avoués) et du 1er décembre 1860 (pour les notaires et les huissiers) (SIREY, *Lois annotées*, 1860, p. 94 et 121-122).

la réduction par voie de déchéance, de démission, de destitution, au fur et à mesure des décès, et même par suppression, sauf indemnité s'il y a lieu (1); s'il croit devoir le faire, il en créera de nouveaux, sauf à en distribuer le prix entre les mains des officiers déjà en exercice, comme compensation du tort que leur causera cette création; si la législation du pays annexant ne reconnaît pas comme offices des fonctions jugées telles par l'État démembré, ces offices seront supprimés moyennant indemnité (2); et si, au contraire, elle exige l'érection en offices de fonctions antérieurement libres, la transformation sera opérée, l'État conservant d'ailleurs toute liberté pour nommer les titulaires.

168. — A côté des offices ministériels, il peut se rencontrer sur les territoires annexés des agents exerçant leurs fonctions sous la garantie d'un cautionnement versé dans les caisses de l'État : que deviendra ce cautionnement? Si ces agents sont maintenus en fonctions par le gouvernement du pays annexant, leur cautionnement passera entre ses mains, sauf à subir une réduction ou une augmentation, suivant la législation qui leur devient applicable. Sinon, leur cautionnement leur sera rendu (3).

La seule difficulté qui se présente est de savoir à qui le fonctionnaire, maintenu en place, devra, au sortir de charge, rendre compte des actes qu'il a passés antérieurement à l'annexion. On distingue : s'il s'agit d'agents préposés à la surveillance d'intérêts purement locaux, comme des receveurs municipaux, c'est au nouveau gouvernement; s'il s'agit d'agents chargés du soin des intérêts généraux de l'État, tels que percepteurs ou receveurs des contributions, c'est à l'ancien, que ce compte intéresse exclusivement. Et si l'on remarque que le cautionnement a pour but d'assurer la responsabilité de celui qui le fournit, on conclura que, dans le premier cas, l'État démembré n'ayant aucun droit à la reddition des comptes consentira facilement à s'en dessaisir entre les mains de l'État annexant, tandis que dans le second il le conservera, tant qu'il n'aura pas définitivement accepté les comptes de gestion que les agents sont tenus de lui présenter (4).

(1) C'est ce que fit le gouvernement français après la réunion de la Savoie. Mais de nombreuses difficultés s'élevèrent en ce qui concerne l'attribution de l'indemnité. V. à cet égard, Cass., 26 avril 1864 (SIR., 64, 1, 227) ; — 27 juillet 1864 (SIR., 64, 1, 481 et 483) ; Conseil d'État, 13 juillet 1877 (SIR., 79, 2, 190).

(2) C'est ainsi qu'en Allemagne les charges ministérielles constituent des fonctions librement conférées par le gouvernement : aussi une loi du 14 juillet 1871 autorisa le chancelier de l'Empire à retirer aux titulaires, moyennant indemnité, les charges vénales du service judiciaire occupées en Alsace-Lorraine (SIR., *Lois annotées*, 1872, p. 163).

(3) Convention du 23 août 1860, art. 12; Décret du 20 mars 1861; Traité de Francfort, art. 4 3°; Convention additionnelle du 11 décembre 1871.

(4) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 83 et s.

2° *Organisation fiscale.*

169. — Du jour de l'annexion, les impôts devront être perçus dans les pays annexés suivant le mode indiqué par la législation du pays annexant (1). Seulement, comme la transformation ne peut s'opérer instantanément, le traité d'annexion ou des décrets postérieurs fixeront un délai pendant lequel les lois fiscales du pays démembré resteront en vigueur. Ce délai est généralement de tout le temps de l'année fiscale qui reste à courir : on évite ainsi toute modification dans les budgets de recettes, tels que les ont fixés les lois de finances des pays intéressés.

Ce *statu quo* soulève toutefois quelques difficultés. Ainsi, l'on s'est demandé auquel des deux pays le montant des impôts perçus pendant l'année fiscale au cours de laquelle s'est produite l'annexion devait appartenir? (2). L'équité semble exiger qu'il doive être réparti entre eux, proportionnellement au temps pendant lequel les pays annexés ont fait partie de l'un et de l'autre. L'impôt représente, en effet, la rémunération des services rendus par l'État, et doit par là même lui profiter à raison de la durée pendant laquelle il les a fournis; le tout, à moins de stipulations spéciales dans le traité d'annexion.

170. — Une fois la transformation définitivement opérée, c'est au nom de la nouvelle souveraineté que l'administration fiscale perçoit l'impôt sur le territoire cédé, et, s'il y a lieu, en poursuit judiciairement le recouvrement. Cette solution va de soi, quand il s'agit des impôts échus après l'annexion et dont l'État cessionnaire doit, ainsi qu'il vient d'être dit, bénéficier. Mais doit-il en être de même, quand il s'agit de recouvrer les impôts échus avant l'annexion et dus par conséquent à l'État démembré? Quelques-uns reconnaissent à cet État le droit d'agir, mais comme créancier ordinaire et en suivant les formes établies par la procédure du pays annexant : réserve qu'ils expliquent en disant que, l'État démembré ayant perdu tout droit de souveraineté sur le territoire dont il est dépouillé, les mandats émis par ses ordonnateurs n'ont aucune force obligatoire pour les agents financiers de l'État cessionnaire, ce qui met celui-ci dans l'impossibilité d'agir d'après ses propres lois fiscales. D'autres proposent, et la solution nous paraît préférable, de donner à l'État cessionnaire le droit

(1) Il en doit être ainsi même dans l'hypothèse où les pays annexés avaient en matière fiscale des privilèges particuliers, comme d'être dispensés d'un impôt particulier. L'État annexant ne saurait être tenu de respecter cette faveur exceptionnelle, à moins que le traité d'annexion ne le lui impose.

(2) La question se pose dans les mêmes termes et doit recevoir la même solution, en ce qui touche les fruits et revenus de biens qui formaient, dans les provinces annexées, le domaine public de l'État.

de poursuivre le paiement des impôts en souffrance, d'après la procédure qu'il suit ordinairement en matière de contributions, sauf, lorsqu'il les aura recouvrés, à en remettre le montant à l'ayant droit. Il ne faut pas oublier, en effet, que les droits souverains auxquels étaient soumises les provinces démembrées ont passé entre ses mains, et qu'ainsi, il a le pouvoir de percevoir tous les impôts échus, en usant des voies spéciales ouvertes à cet effet par sa législation fiscale (1).

3° *Organisation militaire.*

171. — Au point de vue du service militaire, il y a lieu de s'inquiéter de la situation des personnes atteintes, à la suite d'une annexion, par le changement de souveraineté.

1° Tout d'abord, les militaires en activité passent de plein droit au service de l'État annexant. Ils y sont soumis aux lois sur le recrutement, et ne peuvent à aucun égard, et notamment au point de vue de la durée du service, invoquer celles de leur ancienne patrie. Seuls, les engagés volontaires et les officiers ne sont liés que par leur contrat d'engagement, donc pour le temps qui y est fixé: car du contrat résulte pour eux un droit acquis, dont le respect s'impose.

On s'est demandé si les officiers ou les soldats gradés, qui passent dans l'armée de l'État annexant, y avaient droit à des grades équivalents à ceux qu'ils avaient antérieurement. En pratique, la solution affirmative tend à prévaloir (2). En théorie, elle est contestable. Tout gouvernement est maître, en principe, de révoquer ou de destituer ceux qui tiennent de lui leur nomination ; à plus forte raison doit-il être libre de ne pas admettre dans les rangs de l'armée ceux qui prétendraient y occuper un grade égal à celui qu'ils ont reçu d'un gouvernement étranger. D'ailleurs, l'intérêt du pays exige que les incapables et les ignorants puissent être écartés, et, comme les officiers ou les soldats gradés ont généralement, comme tous autres habitants du territoire annexé, le droit d'opter pour leur ancienne patrie et la faculté d'échapper ainsi aux risques de leur admission dans les cadres de l'armée étrangère, la solution que nous proposons n'a rien de rigoureux.

Réciproquement, si l'officier, atteint par le changement de nationalité que, d'ailleurs, il accepte, refuse de servir son nouveau pays, a-t-on des moyens de l'y contraindre? Nous le pensons. L'État annexant succède à tous les droits que l'État démembré exerçait sur le sol et les

(1) Cf. Cass., 30 août 1864 (DALLOZ, 64, I, 350).

(2) V. notamment le décret des 28 et 30 juin 1860, relatif à l'annexion de Nice et de la Savoie à la France.

habitants du pays cédé, et, par suite, il semble rationnel de décider que l'engagement pris par l'officier continue à le lier envers sa nouvelle patrie, comme il le liait envers l'ancienne, pour toute la durée qu'il comporte. L'officier serait mal venu à se plaindre d'une situation qu'il a librement acceptée, puisqu'il se l'est faite lui-même et par son engagement et par son option pour la nationalité du pays annexant.

2° Les individus qui ont satisfait aux lois militaires de l'État démembré sont-ils exempts de toute obligation vis-à-vis de l'État annexant? La question ne se pose que dans le cas où la législation de leur ancien pays prescrivait une durée de service moindre que celle exigée par leur nouvelle patrie. L'affirmative a été soutenue : elle se fonde sur ce que la situation faite à ces personnes par les lois sous lesquelles elles ont jusqu'à présent vécu constitue pour elles un droit acquis, que l'on ne saurait méconnaître sans injustice (1). L'opinion contraire semble préférable : les lois militaires d'un pays sont essentiellement d'ordre public et doivent obliger sans distinction tous les citoyens ; et puis, quelle raison y aurait-il de faire une différence, considérable peut-être, entre les nationaux d'origine, soumis à un service rigoureux et long, et les annexés, qui seraient libérés après un service facile et de courte durée? Les privilèges, s'il peut en être ici question, semblent plutôt devoir appartenir aux premiers, c'est-à-dire à ceux qui ont contribué à la grandeur et à la prospérité de la nation, qu'aux seconds, qui n'ont rien fait pour les mériter.

3° Reste enfin la classe des individus qui, au moment de l'annexion, n'avaient pas encore satisfait à la loi du recrutement ou se trouvaient en état d'insoumission ou de désertion. Sans aucun doute, ces individus tombent sous le coup des lois militaires de l'État annexant, sans qu'ils puissent invoquer, pour échapper à leur application, un droit acquis quelconque. Au reste, en fait, il intervient presque toujours au profit des insoumis et des déserteurs qui n'ont pas encore été jugés ni condamnés définitivement, un décret d'amnistie, dont les conditions varient suivant les circonstances (2).

4° Organisation de la police.

172. — Par le fait de l'annexion, l'État annexant est substitué à l'obligation qui incombait au gouvernement démembré d'assurer l'organisation et le fonctionnement de la police.

Comme corollaire, l'entretien et la surveillance des prisons situées dans les pays annexés tombent également à sa charge. Il doit mainte-

(1) V. notamment, en ce sens, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 205

(2) Décret du 14 août 1860 (SIR., *Lois annotées*, 1860, p. 125.)

nir en prison les coupables qui s'y trouvaient au moment de l'annexion, et s'efforcer d'arrêter ceux qui, condamnés par les tribunaux du pays démembré, ont échappé jusque-là à l'action de la justice. Mais il ne doit conserver définitivement sous sa garde que les criminels qu'il aurait le droit de juger lui-même pour les faits dont ils se sont rendus coupables, c'est-à-dire, comme nous le verrons par la suite, ses nationaux ou les individus, à quelque nationalité qu'ils appartiennent, qui ont commis des crimes ou des délits sur son territoire; il devra remettre les autres entre les mains du gouvernement démembré. Cette règle subit cependant une exception au cas où il s'agit de délits politiques: l'État, qui a souffert d'une atteinte portée à ses droits souverains, a seul le droit d'en poursuivre et d'en surveiller la réparation, et, par suite, de conserver la garde des coupables, fussent-ils devenus étrangers par l'annexion.

Il peut arriver, et il arrivera souvent, que le système pénitentiaire appliqué par l'État démembré soit plus rigoureux que dans le pays cessionnaire. Nous ne croyons pas cependant que la différence des régimes doive entraîner, suivant les cas, un adoucissement ou une aggravation de la peine antérieurement prononcée. Le nouveau gouvernement est, si l'on peut dire, lié par la sentence dont il s'est engagé à surveiller l'exécution. Permettre l'augmentation de la durée de la peine, sous prétexte que le régime intérieur des prisons est moins dur, serait ouvrir la porte à l'arbitraire; la réduire, dans le cas inverse, serait établir dans une même prison, suivant que les coupables ont été jugés et condamnés après ou avant une certaine époque, des distinctions contraires à l'égalité absolue qui doit être de règle entre les auteurs des mêmes délits. La seule compensation possible à l'aggravation de peine qui résulte d'un changement dans le système pénitentiaire doit être cherchée dans l'exercice du droit de grâce.

C. — Effets de l'annexion quant a l'administration de la justice.

173. — Nous ramènerons aux trois points suivants les effets produits par l'annexion au point de vue judiciaire: 1° situation des magistrats en fonctions dans les provinces cédées au moment de la cession; 2° effets de l'annexion sur les procès civils; 3° effets de l'annexion sur les procès criminels et l'application des lois pénales.

1° *Situation des magistrats en fonctions dans les provinces cédées au moment de la cession.*

174. — Les magistrats en fonctions, lors de l'annexion, peuvent ou

non, suivant leur option, être atteints par le changement de nationalité. Il importe de distinguer les deux cas.

PREMIER CAS. — *Magistrats non atteints par le changement de nationalité.*

174 *bis*. — La seule question que leur situation soulève est celle-ci : le gouvernement annexant est-il en droit de les contraindre à remplir les devoirs de leur charge jusqu'à ce qu'il ait pourvu à leur remplacement? non, semble-t-il. Ces fonctionnaires ne lui appartiennent pas et ne sauraient recevoir de lui la moindre injonction. Sinon, en exigeant d'eux un service plus ou moins prolongé, on porterait atteinte d'une part à leur liberté, car ils ne doivent obéir qu'aux ordres du gouvernement dont ils reconnaissent l'autorité, et d'autre part à la souveraineté de ce gouvernement lui-même, qui seul a le droit de commander à ses nationaux (1).

Toutefois, il faut prévoir l'hypothèse où le traité d'annexion contiendrait une clause spéciale donnant au gouvernement cessionnaire le droit de maintenir en fonctions, jusqu'à leur remplacement, les magistrats non atteints par le changement de nationalité. En pareil cas, si les fonctionnaires doivent leurs services à l'État annexant, c'est en vertu d'une convention, c'est-à-dire d'un ordre émanant non de celui-ci, mais de leur propre gouvernement. Ils lui doivent sur ce point, comme sur tous autres, une obéissance absolue; en refusant la mission particulière qui leur a été confiée, ils commettraient une faute et se rendraient passibles d'une peine, absolument comme s'ils refusaient de remplir les devoirs de leur charge en temps ordinaire. Cette peine, l'État démembré seul pourrait la prononcer contre eux, — c'est toujours la conséquence de la même idée, — et l'État annexant excéderait certainement ses pouvoirs en les poursuivant (2).

DEUXIÈME CAS. — *Magistrats atteints par le changement de nationalité.*

174 *ter*. — Nous avons dit que les fonctionnaires de l'ordre administratif, dépendant essentiellement du pouvoir exécutif, étaient à la merci du nouveau gouvernement qui pouvait, selon son bon plaisir, ou les

(1) Le décret du 12 juin 1860, relatif au service judiciaire en Savoie et dans l'arrondissement de Nice, déclare que les magistrats et officiers ministériels devront, qu'ils optent ou non pour leur ancienne patrie, continuer leurs fonctions jusqu'au moment où ils seront remplacés (SIR., *Lois annotées*, 1860, p. 55). Cette décision nous semble contraire aux principes du droit international, et ne pouvait obliger les fonctionnaires auxquels elle s'adressait, au moins lorsqu'ils avaient déclaré ne pas vouloir accepter le changement de nationalité.

(2) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 233 et s.

maintenir en fonctions ou les destituer. Les magistrats sont-ils également à sa discrétion? La question ne se pose avec quelque difficulté que pour les magistrats qui jouissaient, dans les provinces annexées, du privilège de l'inamovibilité. L'annexion peut-elle porter atteinte à leur situation?

Nous le croyons, quoique cette opinion soit fort discutable. Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, aussi bien que ceux de l'ordre administratif, doivent recevoir du gouvernement lui-même l'attribution de leurs fonctions, puisque c'est en son nom qu'ils les exercent. Or, les magistrats des provinces annexées ont été investis de leurs pouvoirs par l'État démembré. Imposer à l'État annexant l'obligation de les maintenir en charge, ne serait-ce pas porter une atteinte directe à ses droits de souveraineté intérieure? Que deviendrait cette souveraineté, s'il était tenu d'agréer parmi ses agents les plus directs des individus choisis et attitrés par une nation étrangère?

On objecte qu'en signant le traité d'annexion, le gouvernement du pays cessionnaire a par là-même confirmé la nomination des magistrats inamovibles faite par l'État démembré, qu'il s'est substitué à lui dans ses obligations envers eux, qu'il n'a donc pas plus que lui le droit de les révoquer. Mais il nous semble qu'il n'y a aucun rapport à établir entre le fait d'avoir consenti au traité et l'obligation de conserver des fonctionnaires institués par un État étranger : l'un ne découle pas nécessairement de l'autre : « Sans doute, a-t-on dit très justement en supposant que la France s'annexe un territoire étranger, la France entend prendre pour elle tous les droits et toutes les obligations de l'État démembré vis-à-vis des individus qui se trouvent sur le territoire annexé, mais cette substitution ne s'opère qu'autant qu'elle ne porte pas atteinte à l'indépendance de son gouvernement dans les pays annexés. Les droits individuels seront en principe sacrés pour elle; mais, si l'intérêt général ou l'ordre public en demande le sacrifice, ils devront céder devant cette considération d'un ordre supérieur, suivant la règle admise toutes les fois qu'un intérêt privé se trouve en conflit avec l'intérêt général » (1).

Telle est la vérité. Sinon, pourquoi ne pas dire d'une façon générale que l'État annexant, en signant le traité, s'est mis dans l'obligation de conserver tous les fonctionnaires nommés dans les pays annexés par l'Etat démembré? On recule devant cette solution générale. Mais alors pourquoi faire des distinctions que rien ne justifie?

Certes, si le traité stipulait expressément la confirmation des magistrats, comme celle des autres fonctionnaires, il n'y a pas de doute

(1) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 227.

qu'il faille l'observer : la stipulation équivaudrait à une investiture nouvelle. Il en serait de même de toute confirmation tacite, comme celle qui résulterait d'une clause conservant aux provinces annexées leur organisation judiciaire, donc aussi leurs magistrats. Mais, en dehors de ces hypothèses, on ne peut dire que le gouvernement cessionnaire puisse être regardé comme ayant confirmé leur nomination par le seul fait d'avoir accepté l'annexion. L'annexion implique, au contraire, un changement de souveraineté, et, par suite, le droit pour le cessionnaire d'affirmer son indépendance, en nommant librement les agents chargés de le représenter auprès de son nouveau peuple.

On reprochera peut-être à cette solution de blesser l'équité et de violer des droits acquis : car il n'est pas douteux qu'au moment de la cession, les magistrats inamovibles jouissaient d'une situation qu'ils pouvaient tenir pour définitive, puisque leur gouvernement n'avait pas le droit de la modifier. Il est facile de répondre qu'entre des droits purement individuels, si respectables qu'ils soient, et les intérêts généraux de l'État, l'hésitation n'est pas permise, et qu'un gouvernement qui sacrifie les premiers aux seconds ne commet pas d'injustice (1).

2° *Effets de l'annexion sur les procès civils.*

175. — C'est au nom du souverain que se rend la justice ; c'est également en son nom que s'exécutent sur toute l'étendue du territoire les décisions des tribunaux. Les droits d'indépendance et de souveraineté des États s'opposent à ce qu'une Puissance étrangère puisse exercer des actes de juridiction quelconque sur un territoire qui ne lui appartient plus. Les Romains l'avaient déjà dit : « *Extra territorium jus dicendi impune non paretur* » (2). Ce principe doit dominer l'examen des questions parfois délicates que soulèvent les effets que l'annexion produit relativement aux procès civils.

Nous rapporterons ces effets à deux cas principaux : 1° Jugements rendus avant l'annexion ; 2° procès pendants au moment de l'annexion.

PREMIER CAS. — *Jugements rendus avant l'annexion.*

176. — Cette première hypothèse se subdivise elle-même en deux autres : le jugement est définitif au moment de l'annexion, ou il ne l'est pas.

a) *Jugement rendu définitivement au moment de l'annexion.*

177. — Quel que soit le tribunal qui ait rendu la sentence, qu'il

(1) C'est ainsi, notamment, que l'art. 1er du décret du 12 juin 1860 a résolu la question.

(2) Loi 20, DIG., *De jurisdictione*, II, 1.

appartienne aux pays annexés, à l'État démembré ou à l'État annexant, le jugement définitivement rendu au moment de l'annexion a l'autorité de la chose jugée ; il en résulte un droit acquis pour la personne qui l'a obtenue ; il ne peut plus être question de modifier une situation définitivement réglée.

Une exception doit être cependant admise, du moins à notre avis, lorsque le jugement rendu avant l'annexion renferme une décision contraire à la façon dont l'État cessionnaire envisage la morale et l'ordre public. Qu'on suppose par exemple un jugement prononçant le divorce au profit d'un individu qui devient par l'annexion citoyen d'un État, dont la législation n'admet que la séparation de corps : une telle décision ne nous paraît pas exécutoire, et cela pour deux raisons principales. D'abord, il est impossible d'admettre qu'un État prête la main à l'exécution d'un jugement qu'il tient pour contraire à la morale ou à l'ordre public, et, si l'on objecte qu'il y a un droit acquis, nous répondrons que l'annexion a soumis tous les habitants des pays annexés aux lois d'ordre public de leur nouvelle patrie, et leur fait un devoir, le cas échéant, de sacrifier leurs intérêts personnels à l'obéissance qui leur est due. De plus, ce n'est pas seulement aux lois d'ordre public que ces habitants sont désormais tenus de se conformer, c'est encore à la législation civile de l'État annexant ; et c'est pourquoi toute décision contraire à ses prescriptions ne saurait être mise à exécution, sans soustraire un certain nombre d'individus, soumis à l'autorité de l'État, aux lois de cet État lui-même, ce qui est inadmissible (1).

178. — Laissons cette hypothèse de côté, et demandons-nous à quelles conditions le jugement rendu définitivement avant l'annexion peut être exécuté.

C'est une question complexe qui exige des distinctions.

1° *Le jugement est rendu par un tribunal des pays annexés.*

S'il doit être exécuté dans les pays annexés eux-mêmes, c'est le gouvernement cessionnaire, substitué au précédent, qui en poursuivra l'exécution suivant le mode indiqué par sa législation (2). S'il doit l'être sur la partie non annexée de l'État démembré, c'est à celui-ci qu'il appartient de le faire exécuter, et il ne saurait s'y refuser, puisque c'est en son nom que la décision a été rendue et qu'elle a reçu la force exé-

(1) En ce sens, Paris, 20 novembre 1848 (DALLOZ, 49, 2, 239). Cf. art. 3, § 1, de la convention additionnelle au traité de Francfort (DALLOZ, *Jur. gén.*, 1872, 4, 9). — *Contrà*, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 239 et s.

(2) En ce sens, Cass., 16 nov. 1868 (SIR., 69, 1, 63) et 24 déc. 1872 (SIR., 73, 1, 319) ; Paris, 20 nov. 1848 (SIR., 49, 2, 11) ; Chambéry, 5 juin 1867. (SIR., 68, 2, 75). — BONFILS, *op. cit.*, n° 274 ; CABOUAT, *op. cit.*, p. 242, 249 et s. ; SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 238 et s., 249 et s.

cutoire (1). Si, enfin, le jugement doit s'exécuter sur le territoire du pays annexant, la question est plus délicate. Il doit, cela est certain, être au préalable revêtu de la formule exécutoire par les tribunaux de ce pays : c'est une formalité indispensable, car les officiers de justice ne peuvent agir qu'au nom de leur souverain. Mais faut-il quelque chose de plus ? et, plus précisément, le jugement ne doit-il pas être révisé *au fond* par les tribunaux du pays sur le territoire duquel il doit être exécuté ? Si la législation de ce pays ne prescrit pas cette exigence à l'égard des décisions émanées de juridictions étrangères, la négative s'impose ; mais, dans le cas contraire, la solution est discutable.

Qu'on suppose, pour prendre un exemple, l'annexion d'une province étrangère à la France : un jugement a été rendu par un tribunal établi dans cette province avant l'annexion. Les lois françaises (art. 546, C. proc. civ. et 2133, C. civ.) disposent que les jugements rendus par les tribunaux étrangers n'ont de force exécutoire en France que s'ils ont été déclarés exécutoires par les tribunaux français. Quels que soient la portée de ces textes et le rôle des tribunaux français en la matière, devront-ils s'appliquer à l'hypothèse qui nous intéresse ? Deux opinions sont en présence. La première soutient que ces textes doivent perdre toute leur valeur en cas d'annexion. Ils s'expliquent, dit-on, par la nécessité de protéger la souveraineté française contre les empiètements possibles des gouvernements étrangers. Or, exécuter les décisions des juridictions situées depuis l'annexion sur le sol français, ce n'est pas déférer aux ordres d'un État étranger : les tribunaux français n'ont donc pas à intervenir. Cependant la majorité des auteurs penche vers l'opinion opposée (2) : ils maintiennent à l'égard des jugements qui nous occupent la distinction des territoires et la différence des nationalités. Leur argument principal est qu'en règle générale les conventions diplomatiques, traités d'annexion et autres, ne peuvent avoir un effet rétroactif, préjudiciable aux intérêts privés ; or, il est certain qu'avant l'annexion le défendeur condamné possédait une exception, au moyen de laquelle il pouvait mettre obstacle à l'exécution pure et simple du jugement sur le territoire français, c'est-à-dire sur un territoire étranger : cette exception, le traité ne saurait la lui avoir enlevée. Il y a là un droit acquis, qui doit être à l'abri de tout événement ultérieur indépendant de la volonté des parties.

Cette doctrine nous paraît en effet la plus sûre. Nous estimons que tout jugement rendu par un tribunal des provinces annexées

(1) *Contrà*, Paris, 20 mars 1817.

(2) MERLIN, Rép., v° *Jugement*, § 59 ; TROPLONG, *op. cit.*, II, n° 456 ; GRENIER, *Traité des hypothèques*, I, n° 218 ; FŒLIX, *op. cit.*, n° 363.

ne peut être exécuté sur le sol de l'État annexant qu'après avoir été rendu exécutoire par un de ses tribunaux, si d'ailleurs sa législation l'exige. Nous ne ferons d'exception que pour le cas où l'annexion aurait été accompagnée d'une convention diplomatique prescrivant le respect des décisions émanées des tribunaux du pays annexé : alors, il faudrait suivre les dispositions du traité (1).

2° *Le jugement est rendu par un tribunal situé sur la partie non annexée de l'État démembré.*

Alors se présentent deux hypothèses distinctes. 1° Le jugement doit être exécuté sur le territoire de l'État cessionnaire. Ici, l'annexion n'a modifié ni la situation des parties intéressées ni les relations réciproques entre les deux États. Par suite, l'exécution du jugement restera soumise aux règles ordinaires édictées par les lois du pays annexant pour l'exécution des sentences étrangères. 2° Le jugement doit être exécuté dans les provinces annexées. C'est au gouvernement annexant qu'il appartient, naturellement, de l'exécuter ; mais alors ses tribunaux devront, au préalable, le revêtir d'une formule exécutoire en son nom. Mais là s'arrête leur droit ; et, à la différence de ce que nous admettions plus haut, dans l'hypothèse où l'exécution poursuivie sur le territoire de l'État annexant est celle d'un jugement rendu par un tribunal des provinces annexées, ils n'auront pas à le reviser au fond, alors même que leur législation prescrirait en règle générale cette mesure à l'égard des jugements étrangers. En effet, au moment où le jugement a été prononcé, les parties savaient qu'il serait exécuté dans un pays relevant de la même souveraineté qu'elles, par conséquent qu'il serait exécutoire de plein droit ; elles ont donc pu espérer que la situation qu'il leur faisait était définitive et ne pourrait être modifiée par un fait ultérieur. Bref, elles ont à cet égard un droit acquis, qu'elles n'avaient pas dans l'hypothèse précédente, lequel s'impose au respect et résiste à la toute-puissance de l'État annexant (2).

3° *Le jugement est rendu par un tribunal de l'État annexant.*

La seule question qui mérite dans ce cas quelque examen est celle de savoir à quelles conditions ce jugement pourra être exécuté dans les provinces annexées. On est tenté de décider qu'une déclaration d'*exequatur* donnée par un tribunal de l'État annexant est nécessaire ; car, le jour où le jugement a été rendu, le pays sur le territoire duquel il devait recevoir son exécution relevait d'une Puissance étrangère. Nous ne croyons pas cependant que ce soit la vraie solution, et

(1) Cf. art. 2123 du Code civil français. — En ce sens, CABOUAT, *op. cit.*, p. 144 et s. *Contrà*, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 244 et s.

(2) Cette solution est notamment admise par l'art. 3 du décret du 12 juin 1860, précité.

cela pour deux raisons. D'abord, comme il a été déjà dit, le principe généralement admis par les législations intérieures des États, à savoir la révision des jugements étrangers, est organisé non dans l'intérêt des parties elles-mêmes, mais pour maintenir l'indépendance réciproque des gouvernements dans l'exercice de leurs droits souverains. Cette raison disparaît, lorsque l'annexion opère la réunion des deux pays : les jugements rendus par leurs tribunaux respectifs deviennent de plein droit exécutoires sur le territoire de chacun d'eux. Ensuite, qu'on veuille bien remarquer que si le défendeur condamné avait le droit de réclamer la révision, celle-ci devrait être portée devant un tribunal du pays annexé, c'est-à-dire du pays sur le territoire duquel l'exécution doit précisément avoir lieu. Or, ce tribunal a été institué par l'État annexant lui-même, ou, ce qui revient au même, a reçu de lui une investiture nouvelle. Ne serait-il pas illogique. pour ne pas dire absurde, de demander, pour un jugement rendu par exemple en France, une déclaration d'*exequatur* à des magistrats institués ou confirmés par le gouvernement français? Ne serait-ce pas, par une anomalie singulière, permettre à un tribunal de casser une sentence rendue par un autre tribunal du même ordre et relevant de la même souveraineté (1)?

b) *Jugement rendu, mais non définitif, au moment de l'annexion.*

179. — Un jugement rendu, mais non définitif, au moment de l'annexion, est-il susceptible après l'annexion de voies de recours? Telle est la question qui s'agite ici. Elle ne se pose d'ailleurs qu'à l'égard des jugements rendus par les tribunaux des pays annexés. Car, s'il s'agissait de décisions émanant des tribunaux de l'État annexant ou d'une partie non cédée de l'État démembré, le fait de l'annexion n'exercerait aucune influence sur les recours dont elles sont susceptibles, tels qu'il sont prévus et réglés par leurs législations respectives.

Supposons donc un jugement rendu par un tribunal du pays annexé. Ce jugement était susceptible, au moment de l'annexion, d'appel, d'opposition, de cassation, etc. L'annexion se produit et la législation de l'État annexant le considère comme rendu en dernier ressort. Ces voies de recours seront-elles néanmoins ouvertes aux intéressés? Nous le croyons, parce qu'à notre avis l'unique moment où il faille se placer pour résoudre la question est celui où le jugement a été prononcé. A ce moment, la législation applicable, c'est-à-dire la législation de l'État démembré, tenait ce jugement pour rendu en premier ressort seule-

(1) En ce sens, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 251 et s. — Cf. Cass., 7 juillet 1862 (SIR., 62, 1, 831); Chambéry, 27 août 1869 (SIR., 70, 2, 203); Paris, 9 juin 1874 (DAL., 74, 2, 173; — *Journal du Dr. int. privé*, 1875, p. 189).

ment. Cette situation est définitive, ou, si l'on veut, la partie déboutée de sa demande a un droit acquis à user des voies de recours qui lui sont offertes : ce droit doit être respecté par le gouvernement de l'État cessionnaire (1).

Par la même raison, si les jugements rendus dans les provinces annexées étaient passibles, d'après la législation en vigueur dans les deux pays, des mêmes voies de recours, il y aurait lieu, pour déterminer les délais et les fins de non-recevoir auxquels elles sont exposées, de consulter la loi en vigueur au moment de la décision. En supposant, par exemple, qu'au moment de l'annexion, le délai d'appel fût expiré, l'appel ne serait plus possible devant les tribunaux de l'État annexant, alors même que la législation de cet État donnât un délai plus long, qui ne fût pas encore écoulé. Dès l'expiration du premier délai, la situation des parties a été définitivement réglée et ne comportait plus de modification possible (2).

Enfin, à l'inverse, il pourrait se faire que le jugement, définitif d'après la législation en vigueur au moment où il a été prononcé, fût un jugement rendu en premier ressort seulement pour l'État annexant. Les parties pourraient-elles user des recours institués par les lois de procédure propres à ce dernier? Nous ne le pensons pas, quoique la question puisse être controversée. L'argument est toujours le même : le jugement définitif aux yeux de la législation antérieurement applicable constitue un droit acquis pour la partie au profit de laquelle il est intervenu (3).

(1) Cass., 3 août 1812 (SIR., 1812, 1, 162); — 13 février 1865 (SIR., 65, 1, 122).

(2) Cass., 5 novembre 1862 (SIR., 63, 1, 28).

(3) Cass., 21 fructidor an XI (*Journ. du Palais*, II, p. 311); — 2 janvier 1866 (SIR., 66, 1, 82).

Dans les hypothèses où nous venons de voir que les décisions judiciaires émanées des tribunaux du territoire cédé doivent demeurer susceptibles de voies de recours, il y a lieu de rechercher encore quelles sont les juridictions auxquelles ces recours doivent être déférés. Sans entrer dans les détails de cette question délicate, nous nous contenterons d'indiquer les points suivants : 1° si l'affaire intéresse des personnes devenues par l'annexion citoyens de l'État annexant, ou si le procès est relatif à des immeubles situés dans les provinces annexées, les auteurs attribuent très généralement et sans difficulté la compétence aux Cours de l'État annexant (Décrets des 12 juin et 26 novembre 1860, dans SIR., *Lois annotées*, 1861, p. 52 et 120; — Conv. additionnelle au traité de Francfort du 11 décembre 1871, art. 3 3° et 6°, dans SIR., *eod. loc.*, 1872 p. 162); 2° à l'égard de toutes autres décisions, la question est plus discutée. Certains pensent que les juridictions supérieures de l'État démembré sont compétentes, parce qu'elles ont à statuer sur les décisions émanées de juges institués par cet État. Mais le plus grand nombre rejette, et avec raison, cette solution. La Cour, qui approuve ou réforme le jugement soumis à son examen, n'exerce

DEUXIÈME CAS. — *Procès pendants au moment de l'annexion.*

180. — Une instance est engagée, au moment de l'annexion, devant un tribunal soit de l'État démembré, soit de l'État annexant. Quelle sera l'influence du changement de souveraineté sur la procédure en cours au moment où il s'accomplit?

Mettons immédiatement de côté les matières réelles, ou, plus généralement, les affaires à l'égard desquelles la compétence est déterminée par la situation des lieux. Il n'existe alors aucune raison pour que l'annexion modifie ou interrompe la marche de l'instance; le tribunal de la situation reste compétent (1).

Mais la question se complique, si l'on suppose des matières personnelles : peut-on donner la même solution, en argumentant de ce fait que l'instance a été engagée là où elle devait l'être suivant la législation alors en vigueur, et qu'il y a pour les parties un droit acquis à la poursuivre devant les juges qui en ont été primitivement saisis? Nous ne le croyons pas. Cette raison ne vaut que lorsqu'il s'agit de tribunaux dépendant d'une même souveraineté. Mais en toute autre hypothèse, du moins à notre avis, le seul élément qui doive être pris en considération et dont l'influence sur la question soit décisive est la *nationalité* des parties. Nous allons essayer de le démontrer, en distinguant suivant que le procès est pendant devant un tribunal des pays annexés, devant un tribunal de la portion non cédée de l'État démembré, ou devant un tribunal du pays annexant.

a) *Procès pendant devant un tribunal des pays annexés.*

181. — La règle générale, quelle que soit la nationalité des parties, est celle-ci : la poursuite et l'instruction du procès seront continuées après l'annexion, soit devant les tribunaux maintenus dans les provinces annexées, soit, s'il n'y ont pas été maintenus, devant ceux qui ont été institués à leur place. Ce procès sera désormais soumis à toutes les lois de procédure de l'État annexant, du jour, bien entendu, où celui-ci les aura promulguées et portées ainsi à la connaissance de ses nouveaux sujets; quant aux actes de procédure antérieurs, ils

pas seulement un pouvoir de contrôle sur la décision des juges inférieurs; elle statue avant tout sur des intérêts privés, et fait acte de souveraineté. Or, ici, l'exercice de ce droit souverain se trouverait en conflit avec le nouveau droit public auquel les provinces annexées sont désormais soumises. Il en résulterait ou pourrait en résulter des empiètements regrettables sur les droits de l'État annexant et des difficultés qu'il est facile et prudent d'éviter en renvoyant les plaideurs devant les juridictions instituées par ce dernier (*Sic.*, CABOUAT, *op. cit.*, p. 265. — *Contrà*, Cass., 21 septembre 1871 (SIR., 71, 1, 108 et la note).

(1) Conseil d'État français, 8 mars 1878 (DAL., 78, 3, 92).

devront être respectés, si d'ailleurs ils ont été valablement faits: les parties ont des droits acquis à leur maintien.

Telle est la règle applicable, avons-nous dit, quelle que soit la nationalité des parties impliquées dans la procédure. Toutefois, si parmi elles figuraient soit des nationaux d'origine de l'État annexant, soit des étrangers par rapport aux pays cédant et cessionnaire, il faut ajouter une observation. Ces personnes, étrangères par leur nationalité au tribunal primitivement saisi de l'affaire, ont pu être l'objet des mesures de rigueur qu'édictait, d'une manière générale, à l'encontre des étrangers la législation alors en vigueur, c'est-à-dire celle de l'État démembré (par exemple, contrainte par corps, *cautio judicatum solvi*, etc.). Or, ces mesures devront être levées, s'il s'agit de nationaux d'origine de l'État annexant, car l'annexion leur a fait perdre la qualité d'étrangers par rapport au tribunal désormais compétent pour connaître du litige; et, quant aux individus étrangers à l'une et l'autre nationalité, ils y échapperont également, à moins cependant que la législation de l'État annexant ne les applique aux étrangers plaidant devant ses propres juridictions.

182. — A l'inverse, si le procès concernait des citoyens de l'État démembré non atteints par le changement de souveraineté, ne devra-t-on pas leur appliquer les mesures autorisées par la législation du pays annexant? Cela semblerait logique, puisque désormais le procès se poursuivra conformément à cette législation, et rationnel, puisque ces mesures sont avant tout d'ordre public et doivent, en principe, atteindre tous les individus en vue desquels elles ont été édictées, c'est-à-dire ici les étrangers. Nous croyons cependant qu'une telle doctrine serait excessive. Il n'est pas juste en cette matière d'assimiler les habitants de l'État démembré, que l'annexion n'a pas fait changer de nationalité, aux étrangers ordinaires. Ceux-ci, plaidant devant les tribunaux d'un pays autre que le leur, pouvaient et même devaient s'attendre, en leur qualité d'étrangers, à être l'objet de mesures préventives plus ou moins rigoureures; tandis que ceux-là comptaient, en intentant le procès, être traités avec les avantages attachés au titre de citoyen, puisqu'ils s'adressaient à un tribunal appartenant à leur nationalité. Ils ont, on peut le dire, compté sur une situation qu'il serait inique de venir modifier après coup.

b) *Procès pendant devant un tribunal situé sur une partie non cédée de l'État démembré.*

183. — Ces procès ne sont intéressants, au point de vue qui nous occupe, que dans deux hypothèses : lorsque les parties qui y sont impliquées ont été frappées, à la suite de l'annexion du pays qu'elles

habitaient, par le changement de nationalité, ou quand le litige s'élève à l'occasion d'immeubles situés sur le territoire annexé. Ces procès avaient été portés devant un tribunal de l'État démembré, à cause des droits de souveraineté que cet État exerçait sur les personnes ou sur les biens en question. Ces personnes ou ces biens passant sous l'autorité d'un nouveau gouvernement, les premiers juges cessent d'être compétents, et l'affaire appartient désormais aux tribunaux de l'État annexant, à qui seul incombe l'obligation de sauvegarder l'intérêt de ses sujets et de veiller à la sécurité des biens situés sur son territoire. Les juges à qui l'affaire avait été primitivement soumise doivent donc se dessaisir; et, pour que l'interruption d'instance puisse s'opérer sans porter aux plaideurs un trop grave préjudice, le dossier du procès sera transmis par la voie diplomatique au nouveau tribunal compétent, en sorte que l'affaire soit reprise devant lui au point exact où elle en était devant la juridiction précédente.

c) *Procès pendant devant un tribunal de l'État annexant.*

184. — Il faut encore ici, pour que la question mérite d'être examinée, supposer que dans le procès figure un habitant des pays annexés atteint par le changement de nationalité, ou que le débat soit relatif à un immeuble situé sur le même territoire. Alors, dirons-nous, le tribunal de l'État annexant, saisi de l'affaire avant l'annexion, en continuera l'instruction ou s'en dessaisira, suivant qu'il se trouve ou non, après cette époque, compétent suivant les règles de procédure auxquelles il est soumis. En tous cas, la procédure commencée sera maintenue, mais toutes les mesures de rigueur prises au début de l'instance contre l'habitant des pays annexés devront disparaître; d'étranger qu'il était, il est devenu citoyen de l'État annexant: il doit donc pouvoir réclamer tous les avantages attachés à cette qualité (1).

3° *Effets de l'annexion sur les procès criminels et l'application des lois pénales.*

185. — On peut envisager les effets produits par l'annexion d'une portion d'un territoire étranger, en ce qui concerne les procès criminels et l'application des lois pénales, à trois points de vue différents, qui sont : la compétence des tribunaux criminels, l'exécution des con-

(1) V. sur les différentes questions qui viennent d'être résolues : Cass., 5 nov. 1815 ; — 8 avril 1818 ; — 14 août 1818 ; Metz, 10 nov. 1818 ; Grenoble, 27 janvier 1823. — Cf. CABOUAT, *op. cit.*, p. 260 et s. ; SÉLOSSE, *op. cit.*, 146 et s., p. 253 et s. ; Convention additionnelle du 11 décembre 1871 (SIR., *Lois annotées*, 1872, p. 120).

damnations, l'application des peines. C'est dans cet ordre que nous les examinerons.

1° *Compétence des tribunaux criminels.*

186. — Le principe qui domine la matière est celui que toutes les législations pénales des pays civilisés adoptent sans exception, à savoir qu'une Puissance a toujours le droit de juger et de condamner tout individu, national ou étranger, qui contrevient sur son territoire aux lois de sûreté et de police établies par elle. S'agit-il, par conséquent, de délits (ce mot étant pris ici dans son sens le plus général) commis avant l'annexion sur le territoire annexé, et non encore jugés ? La compétence appartient désormais, et à l'exclusion de tous autres, aux tribunaux de l'État annexant. S'agit-il de délits commis sur la partie du territoire qui n'a pas été cédée par l'État démembré ? Celui-ci a seul le droit de les poursuivre et de les juger.

187. — La règle est très simple ; mais son application suscite quelques difficultés.

Ainsi, dans le premier cas, l'on s'est demandé comment l'on déterminerait, parmi les diverses juridictions pénales instituées par l'État annexant, celle qui doit connaître de l'affaire. Par exemple, d'après l'ancienne législation des pays annexés, le délit, par sa nature, relevait d'un tribunal correctionnel ; d'après la loi de l'État annexant, il relève de la Cour d'assises, ou réciproquement : quelle sera la législation applicable ? La solution n'est pas sans importance ; car il arrive souvent que le genre de juridiction influe sur la gravité de la peine. A notre avis, l'on doit se référer à la législation du pays cessionnaire. Les lois qui fixent les attributions et la compétence des tribunaux criminels sont en somme des lois de procédure, susceptibles d'être à tout instant modifiées : les parties ne peuvent donc jamais se prévaloir d'un droit acquis à leur maintien. On pourrait objecter que le changement de juridiction peut exercer son influence sur la gravité de la peine, et qu'à ce point de vue, la solution proposée peut léser les droits de l'intéressé ; mais il est de règle, nous le verrons ultérieurement, de ne jamais prononcer que la peine édictée par la loi en vigueur au moment où le crime a été commis, en sorte que le prévenu n'aura pas à se plaindre, à cet égard, de la procédure nouvelle qui lui est appliquée.

Une difficulté du même genre s'est présentée dans l'hypothèse suivante : un délit a été commis avant l'annexion sur le territoire qui a fait ensuite l'objet de la cession ; le coupable s'est réfugié sur le sol du pays annexant ; le gouvernement de l'État démembré n'en a pas demandé l'extradition, et s'est contenté de le faire condamner par contumace. Est-ce qu'après l'annexion le gouvernement cessionnaire

pourra le poursuivre et le faire juger contradictoirement? Nous le pensons, quoique la solution soit encore douteuse. L'impunité dont le coupable a bénéficié jusqu'à ce jour n'était que l'effet de cette règle universellement admise, et dont nous aurons bientôt à apprécier les motifs, qu'un État ne peut poursuivre ses nationaux sur un territoire étranger. Avec l'annexion, la cause de l'impunité disparaît; et si, d'ailleurs, la prescription ne lui est pas acquise, rien n'empêche que le coupable subisse la juste répression de son délit (1).

Enfin, si le délit avait été commis sur le territoire cédé par un individu qui s'est ensuite réfugié sur la portion non annexée de l'État démembré, que fera l'État annexant? Pourra-t-il poursuivre lui-même le coupable sur le territoire où il s'est enfui? N'aura-t-il que la ressource de le condamner par contumace ou de demander son extradition? La première solution doit être rejetée : elle est contraire, nous y reviendrons plus tard, au principe de la souveraineté des États. Reste la seconde, c'est-à-dire la condamnation du coupable par contumace, ou, si on peut l'obtenir, l'extradition, qui sera demandée suivant les formes requises (2).

2° *Exécution des sentences criminelles.*

188. — L'exécution des sentences criminelles n'est intéressante à considérer, dans l'hypothèse d'une annexion de territoire, que si l'on suppose le coupable condamné avant l'annexion par la justice de son pays. Alors se pose la question de savoir à qui appartient le droit de faire exécuter l'arrêt prononcé.

La réponse s'impose : à l'État annexant. C'est la conséquence du changement de souveraineté qui s'est produit; sauf, nous l'avons déjà dit à propos des jugements civils et la règle est ici la même, sauf aux tribunaux de cet État à revêtir l'arrêt criminel d'une formule exécutoire au nom de la nouvelle souveraineté.

189. — Mais voici le point délicat : avant de procéder à l'exécution de la sentence, le condamné n'aura-t-il pas le droit de demander la révision du procès? Une question analogue s'était présentée pour les jugements civils ; nous y avons répondu négativement, par la raison que de tels jugements, une fois définitifs, constituent des droits acquis au profit des intéressés. Faut-il ici donner la même solution ?

(1) Même solution pour le cas où le gouvernement de l'État annexant poursuivrait un de ses nationaux, qui, après avoir commis un crime quelconque, se serait réfugié avant l'annexion sur le territoire annexé (SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 267). — Cf. Chambéry, 25 février 1863 (DALLOZ, 63, 2, 25).

(2) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 268.

Mettons immédiatement de côté une hypothèse qui exige, sans nul doute, la révision du procès : c'est celle où la peine prononcée est regardée par la législation de l'État annexant comme immorale ou inhumaine : telle par exemple, une condamnation au carcan, au fouet, etc... Il est certain qu'ici l'État n'exécutera pas sans modification le jugement tel qu'il a été prononcé; on ne concevrait pas qu'il portât lui-même atteinte aux règles d'ordre public, qu'il a pour mission de faire respecter. Il lui faudra par conséquent remplacer la peine primitive par une autre équivalente, et ce soin ne peut appartenir qu'au tribunal qui aura rendu l'arrêt et que l'État annexant aura maintenu en fonctions, ou à celui qui le remplace. Lui seul pourra, en révisant le jugement, tenir compte des faits de la cause, apprécier la culpabilité du délinquant, et prononcer une condamnation justement proportionnée à la gravité de la faute (1).

Mais que décider, en dehors de cette hypothèse spéciale? La grande majorité des auteurs pense qu'en matière criminelle la tâche des nouvelles juridictions ne peut se borner à la substitution pure et simple d'une formule exécutoire à une autre; qu'elles ont une mission plus grave et plus élevée, celle d'examiner à nouveau et même de modifier la répression, si elle leur paraît en désaccord avec les principes de leur législation pénale ou contraire aux exigences de l'ordre public, sans d'ailleurs que cette révision puisse s'exercer jamais au détriment du condamné, dont la situation ne doit sous aucun prétexte pouvoir être empirée. On en donne ces motifs : 1° que la victime du délit ne saurait se plaindre d'un abaissement de peine, puisque la peine est prononcée non dans son intérêt, mais dans l'intérêt général de la société; 2° que l'opposition du condamné à la révision du procès est invraisemblable, et en droit et en fait, puisqu'elle ne peut jamais tourner qu'à son avantage; 3° enfin, qu'à supposer même que cette opposition se produisît, l'État a le droit de passer outre, s'il estime que la répression a dépassé la mesure et n'est pas ou n'est plus en rapport avec les exigences de la justice et de l'utilité sociale (2).

Ce système nous paraît rationnel. Nous y ajouterons néanmoins une réserve, à savoir que les dispositions de l'arrêt relatives à la *réparation*

(1) Cass., 14 novembre 1868 (SIR., 69, 1, 333). — Le système qui remettrait au gouvernement lui-même le soin de substituer, par voie de mesure générale, aux condamnations prononcées d'autres peines en harmonie avec les principes de sa législation, ne répondrait à aucun de ces *desiderata :* c'est pourquoi nous le repoussons.

(2) En ce sens, CABOUAT, *op. cit.,* p. 274 et s.; SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 271. V. aussi : Cass., 17 avril 1863 (SIR., 64, 1, 98); — 14 avril 1868 (SIR., 68, 1, 184); — 30 avril 1885 (*Gaz. des Trib.*, 9 mai 1858).

civile du dommage causé par l'infraction doivent en tous cas demeurer intactes. Sur ce point, il y a des droits acquis qui doivent être respectés.

190. — Une difficulté spéciale peut se présenter, lorsqu'au lieu d'arrêts contradictoires, les tribunaux criminels des pays annexés auront prononcé des condamnations par contumace. Qu'arrivera-t-il lorsque le coupable, dont l'extradition n'avait pas été demandée ou obtenue, s'est réfugié sur le territoire de l'État annexant et s'y trouve encore après l'annexion? Peut-il y être traduit devant les juridictions criminelles?

Oui, certainement, s'il s'agit de ces crimes ou de ces délits qui, bien que commis à l'étranger, peuvent être poursuivis devant les tribunaux du pays où le coupable s'est réfugié et a été arrêté (1). Mais en est-il de même dans les autres cas? Quoique la question soit plus douteuse, nous admettrons encore la même solution.

En effet, pour échapper à la poursuite, le coupable devrait pouvoir se prévaloir d'un droit acquis. Or, il n'existe pas de droit acquis à l'impunité. Le coupable, dans notre hypothèse, a pu échapper plus ou moins longtemps, grâce à la séparation des territoires, au châtiment prononcé contre lui; mais il n'y avait là qu'un obstacle de fait à l'exécution de l'arrêt, obstacle qui disparaît par le fait même de l'annexion. Rien ne s'oppose désormais à ce que l'État sur le territoire duquel il s'est réfugié l'arrête, et poursuive la répression du délit qu'il a commis (2).

3° *Application des peines.*

191. — Nous supposons qu'un crime ou un délit a été commis sur le territoire cédé avant la cession, et qu'aucun jugement n'a encore été prononcé. L'annexion se produit. Il vient d'être dit que c'est aux tribunaux de l'État annexant qu'il appartient désormais de poursuivre la répression. Mais une double question se pose : laquelle des deux législations pénales devront-ils appliquer pour prononcer la peine, celle de l'État annexant ou celle des pays annexés? et puis, que décider si le délit prévu et puni par l'une ne l'est pas par l'autre?

Ces questions comportent des solutions diverses suivant les hypothèses où elles se présentent. Mais toutes ces solutions peuvent être ramenées, croyons-nous, à deux principes essentiels, qui dominent le système pénal français, mais qu'on peut, il semble, à raison de leur

(1) V. pour la France, art. 5 et 7 du C. d'instr. crim. — Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

(2) Cour d'assises de la Savoie, 25 février 1863 (DALLOZ, 63, 2, 25).

caractère éminemment équitable, étendre aux relations internationales. Le premier de ces principes est qu'un fait délictueux ne peut et ne doit être réprimé par les juridictions criminelles qu'autant que la loi pénale contient une disposition qui le concerne expressément; le second, que lorsque deux lois pénales sont en conflit, il faut appliquer celle des deux qui prononce la peine la moins rigoureuse.

192. — Les conséquences du premier principe sont faciles à déduire :

1° Si la législation pénale de l'État annexant n'attache aucune peine à un fait prévu comme délictueux et puni par la loi des provinces annexées, c'est-à-dire par la loi en vigueur au moment où il a été commis, aucune condamnation n'est désormais possible;

2° Lorsqu'une circonstance, aggravante aux yeux de l'ancienne législation pénale, n'est pas considérée comme telle par la loi actuellement applicable, le juge devra l'écarter et ne tenir compte que du fait principal (1);

3° De même enfin, l'aggravation due à la récidive, laquelle, selon la législation de l'État annexant, autorise le juge à augmenter la pénalité, ne sera encourue par le délinquant, déjà condamné pour faits antérieurs à l'annexion, que si une disposition du même genre se rencontre dans la loi pénale de l'État démembré. Il est donc nécessaire, pour que le coupable subisse cette aggravation de peine, que les deux législations s'accordent sur le principe de la récidive; dans l'application, la préférence sera donnée à la plus favorable. Nous ajouterons que le point de savoir si le jugement prononcé contre le coupable antérieurement à l'annexion est de nature à constituer le premier élément de la récidive, doit se résoudre uniquement par la législation du pays annexant (2).

193. — La seconde règle, suivant laquelle de deux lois pénales en conflit, celle-là seule est applicable qui prononce la peine la moins rigoureuse, entraîne également quelques conséquences intéressantes. Nous signalerons les deux principales :

1° Si les peines édictées par les deux législations diffèrent, les juges

(1) Cass., 4 janvier 1861 (SIR., 61, 1, 665).

(2) En France, les tribunaux criminels ne tiennent aucun compte, au point de vue de la récidive, des jugements rendus en pays étranger ; mais ils admettent la solution contraire, lorsqu'il s'agit de condamnations prononcées jadis dans une province annexée. Il serait en effet étrange qu'à raison de l'annexion un coupable puisse commettre une seconde infraction dans les pays annexés, sans qu'il puisse résulter pour lui de cette persistance dans le mal aucune aggravation de peine. V. à cet égard, Cass., 3 avril 1875 (DAL., 75, 1, 490 et le réquisitoire du procureur général). Néanmoins, d'après un arrêt de la Cour d'Aix du 14 avril 1875 (SIR., 76, 2, 5), le jugement antérieur à l'annexion conserve toujours son caractère de jugement étranger.

ne prononceront jamais que la plus favorable à l'accusé. Ils appliqueront donc, suivant les cas, la loi nationale ou la loi étrangère.

Mais qu'arrivera-t-il, si le fait, dont est actuellement saisi le tribunal du pays annexant et qui a été commis sous l'empire de la loi de l'État démembré, est puni par celui-ci d'une peine moins sévère, mais non reconnue par la législation nouvelle? Le tribunal peut-il et même doit-il, cependant, conserver à l'accusé le bénéfice de la loi antérieure et appliquer la peine qu'elle édicte? La question est embarrassante; car, si l'on répond négativement, on heurte le principe universellement admis, suivant lequel on ne peut jamais prononcer une peine plus forte que celle prévue par le délinquant au moment du délit; si, au contraire, on le frappe de la peine la moins forte, c'est-à-dire de celle qu'édicte l'ancienne loi et que ne reconnaît pas la nouvelle, on risque de troubler le système pénitentiaire suivi dans l'État cessionnaire ou d'y introduire un mode de répression que réprouvent les mœurs de la population. Bref, on se trouve ici, comme on l'a dit, dans une sorte d'impasse, et, pour en sortir, on n'aperçoit pas d'autre solution possible que l'acquittement de l'accusé ou la violation d'un principe fondamental du droit pénal. Entre ces deux maux, il faut choisir le moindre, en sorte que tout se ramène à ce dilemme : vaut-il mieux acquitter un individu coupable que de violer un principe juridique? (1).

Voici la réponse qui nous semble le mieux concilier l'intérêt de la justice avec le respect dû aux principes : le juge saisi de l'affaire devra se résoudre à prononcer une peine d'un ordre immédiatement inférieur à celle indiquée par la loi des pays annexés; pour la déterminer, il consultera et le Code pénal de son pays et le Code pénal de l'État démembré, comparera les peines d'un degré inférieur qu'ils établissent l'un et l'autre pour la répression du délit dont il s'agit, et prononcera l'une des deux, la plus forte même, s'il le juge à propos. L'accusé ne pourra se plaindre, puisqu'en définitive la peine qu'il va subir est moins rigoureuse que celle dont on l'aurait frappé, si la loi en vigueur au moment du délit avait pu recevoir son application; et, si l'on objecte que cette solution n'est qu'un expédient, qu'elle équivaut, pour l'accusé, à une déclaration de circonstances atténuantes que le jury, si jury il y a, lui avait peut-être refusée, qu'elle déroge enfin à ce principe fondamental, qu'en matière pénale le juge doit se conformer au texte même de la loi, il est facile de répondre qu'elle se justifie par sa nécessité même, par l'obligation où l'on est d'y recourir, si l'on ne veut pas, ce qu'il faut éviter à tout prix, donner le scandale d'une absolution injuste.

2° En matière de prescription, c'est également la législation la plus

(1) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 274 et s.

favorable à l'accusé qui doit prévaloir (1). Si donc l'individu avait déjà prescrit son délit à l'époque de l'annexion, il a désormais un droit acquis à l'impunité, alors même que le délai de prescription, tel qu'il est établi par la législation de l'État annexant, ne serait pas encore écoulé. A l'inverse, si le délinquant, dont le délit n'avait pas encore été prescrit, devient, par le changement de nationalité qui résulte de l'annexion, le citoyen d'un État qui admet une prescription plus courte, rien ne s'oppose à ce qu'il puisse s'en prévaloir pour échapper à la condamnation. La prescription, en matière pénale, est en effet moins établie dans l'intérêt du coupable que dans le but de mettre fin au trouble social que le crime a fait naître et que le silence a pu apaiser ; c'est une mesure d'intérêt général et d'ordre public qui doit produire ses effets, dès que l'intéressé peut en réclamer l'application. Enfin, il pourrait arriver qu'au moment de l'annexion, la prescription ne fût accomplie ni d'après la loi de l'État démembré ni d'après celle de l'État annexant. Alors, comme la prescription ne constitue pas encore un droit acquis pour le coupable, elle devient quant à ses conditions, et notamment quant à sa durée, soumise aux lois de l'État annexant. Toutefois, cet État aura toujours la faculté de tenir compte à l'accusé des années qu'il a passées dans l'impunité sous l'ancienne législation.

Deuxième hypothèse. — *Disparition totale de l'État.*

194. — La disparition totale d'un État peut résulter de l'un ou de l'autre de ces événements : 1° l'incorporation, la réunion ou la soumission d'un État à un autre ; 2° le fractionnement de l'État en deux ou plusieurs souverainetés indépendantes.

Dans ces hypothèses, l'État dont nous supposons la disparition totale a perdu sa personnalité de droit international : c'est une différence avec le cas précédent, où l'État simplement démembré gardait son individualité propre et son indépendance politique. Une autre ou d'autres souverainetés se sont établies à la place de l'État disparu. Il semble donc que tout ce qui se rattachait à sa personne, ses droits comme ses obligations, ait disparu avec lui.

Il n'en est rien cependant. Un système tout différent est enseigné par la doctrine et admis dans la pratique. Il a pour point de départ cette idée juste que les droits et les obligations de la souveraineté disparue se rattachaient par leur nature et leur destination au peuple et au territoire sur lesquels elle s'exercait ; que ce peuple et ce territoire subsistent dans leur essence, malgré l'extinction du système politique

(1) Cass., 22 avril 1813, Sir., 1813, 1, 326.

auquel ils appartenaient, en sorte, et c'est la conclusion, qu'ils doivent être regardés comme n'ayant jamais cessé de jouir de leurs droits ni d'être tenus de leurs obligations antérieures, si toutefois le maintien de ces droits et de ces obligations n'a rien d'incompatible avec l'état de choses nouvellement établi. En d'autres termes, on admet le principe que l'État incorporant ou les souverainetés nouvelles qui se sont formées du fractionnement de l'ancienne *succèdent* au patrimoine de l'État disparu.

Cette succession de droit international s'ouvre également, nous avons dit dans quelle mesure, au profit de l'État qui s'annexe une portion seulement d'un territoire étranger. C'est dire qu'il y a entre l'hypothèse qui s'offre actuellement à notre examen, celle où un État disparaît en entier, et l'hypothèse précédemment étudiée d'une annexion partielle, un rapprochement à faire. Il est intéressant de le remarquer, quand cela ne serait que pour éviter, dans l'étude des effets produits en droit international par la première, des répétitions inutiles. La plupart des solutions qui conviennent à l'une sont également applicables à l'autre. Nous ne reprendrons donc pas toutes celles qui ont été déjà indiquées. Nous nous contenterons de signaler, sur quelques points particuliers, les règles spéciales au cas de l'extinction totale d'un État: pour le reste, un simple renvoi suffira.

A ce point de vue, il importe de parler de la *constitution politique*, des *traités*, du *domaine public* et du *domaine privé*, des *créances* et des *dettes* de l'État qui disparaît.

1° *Constitution politique.*

195. — La constitution, l'organisation politique de l'État qui a disparu dérivait de la volonté de cet État et avait pour garantie sa puissance. Cette volonté et cette puissance s'étant évanouies avec la personne elle-même, c'est la volonté et la puissance de l'État nouveau qui doivent décider. C'est pourquoi, sur les points les plus importants au moins, tels que le gouvernement et la représentation politique, le maintien de l'état de choses antérieur sera généralement impossible.

Néanmoins, les stipulations des traités peuvent imposer au nouvel État, dans une mesure plus ou moins absolue, le respect du droit antérieur et le maintien des institutions établies. Ainsi, lorsqu'en 1815, les États qui s'étaient réunis pour former la république de Gênes furent annexés au royaume de Sardaigne, des clauses spéciales du traité d'annexion portèrent que les armoiries de Gênes entreraient dans l'écusson et ses couleurs dans le pavillon royal ; que l'université de Gênes, ainsi que les autres établissements d'éducation, d'instruction et

de charité, seraient maintenus, etc... (1). De même encore, lorsque les Provinces baltiques furent réunies à la Russie, des déclarations formelles protégèrent les droits politiques et religieux de leurs habitants. Seulement, ces réserves n'ont toujours, on le voit par les exemples précédents, qu'une portée assez restreinte et n'offrent que les chances de durée et d'efficacité qu'on veut bien leur laisser. Ici encore, la volonté du plus fort l'emportera, et il est à prévoir qu'elle sera le plus souvent acceptée par l'indifférence ou l'égoïsme des Puissances désintéressées dans la question.

2° *Traités.*

196. — Les traités passés par l'État disparu obligent-ils la ou les Puissances qui ont pris sa place ?

La réponse ne saurait être absolue. Tout dépend de la nature et de l'objet de la convention. S'il résulte du traité des obligations *réelles*, c'est-à-dire des obligations se rapportant directement au territoire de l'État, ou, si l'on veut, restreignant sa souveraineté territoriale, il nous semble que ces obligations doivent également lier le nouvel État. Les principes généraux du droit nous paraissent ici applicables : l'étendue des droits acquis sur le territoire incorporé par la nouvelle souveraineté doit se mesurer exactement sur ceux qui appartenaient à l'État disparu. Ainsi, le nouveau gouvernement devra exécuter les conventions relatives à l'endiguement des rivières ou à la navigation fluviale ; il devra se soumettre à toutes les servitudes auxquelles se trouvait assujetti le territoire sur lequel il vient d'établir son autorité, etc.

Mais, faut-il étendre la même solution aux conventions internationales qui engendrent des rapports purement *personnels* entre les parties contractantes, tels que traités d'alliance, ou, d'une manière plus générale, traités qui engageaient l'action politique de l'État disparu, traités de commerce, traités relatifs aux postes et aux télégraphes, à la protection des droits de propriété littéraire, artistique ou industrielle, à l'exécution des décisions judiciaires rendues par les tribunaux des États contractants, etc... ? On peut hésiter entre deux solutions : ou admettre que le peuple indépendant qui s'agrège à une autre souveraineté ou se fractionne en plusieurs souverainetés distinctes, reste entièrement soumis à l'autorité des traités qui le régissaient antérieurement, la fusion des deux peuples n'apportant aucune modification aux rapports juridiques qui les lient individuellement avec les autres Puissances et celles-

(1) Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815, art. 118 ; annexe de l'art. 4 du traité du 20 mai 1815, art. 14. (DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 530 et s., 604.)

ci conservant en entier le bénéfice des conventions qu'elles ont passées avec l'État disparu ; ou tenir tous les traités antérieurs à cet événement pour résolus, et les remplacer soit par des conventions nouvelles passées par la ou les souverainetés qui se sont constituées sur les débris de l'ancienne Puissance, soit par les traités qui liaient déjà l'État incorporant envers les Puissances étrangères et que l'on étendrait au territoire et à la population annexés.

S'il faut choisir entre ces deux systèmes, le second nous paraît préférable. Les traités dont il est ici question engendrent des rapports *personnels* entre les contractants : or, l'idée qui vient tout naturellement à l'esprit n'est-elle point que, lorsqu'une des *personnes* vient à disparaître, les obligations qu'elle a contractées ou que les tiers ont contractées envers elle doivent par la force même des choses s'évanouir également ? C'est là une raison purement théorique ; mais il vient s'y ajouter des motifs d'utilité pratique, qui en augmentent singulièrement la valeur. S'agit-il de traités politiques ? on ne pourrait les imposer au nouveau gouvernement, sans lui faire perdre l'un de ses attributs essentiels, l'indépendance à laquelle il a droit. S'agit-il de conventions dont l'objet se réfère aux intérêts privés des populations ou à leurs relations économiques ? l'indépendance du nouvel État exige encore qu'il puisse échapper aux obligations qu'elles renferment : il doit avoir la faculté d'appliquer sa législation au territoire nouvellement soumis à son autorité, sans qu'un État étranger puisse entraver le libre fonctionnement de ses institutions intérieures.

Certes, nous n'ignorons pas, et c'est l'objection faite contre ce système, que les éléments des contrats passés par l'ancienne souveraineté subsistent en entier, puisque la population et le mouvement commercial n'ont subi aucune atteinte ; qu'en somme, les intérêts qu'ils étaient destinés à protéger n'ont pas disparu et réclament leur exécution intégrale. Mais, encore une fois, il nous paraît impossible de soutenir que l'État nouveau puisse être regardé ici comme le successeur, le continuateur de l'ancien : autrement, ce serait détruire la condition même de son existence et de sa sécurité, c'est-à-dire son indépendance. Les dispositions que contiennent les anciens traités ne sont et ne peuvent être des dispositions isolées ; elles se lient nécessairement aux anciennes lois en vigueur dans l'État qui les a consenties, elles se coordonnent avec l'ensemble de sa législation. Il est donc clair que leur exécution, à supposer qu'elle s'imposât au nouveau gouvernement, l'obligerait à conserver au droit ancien une application partielle et parallèle à sa propre législation. Or, c'est là une chose inadmissible.

Particulièrement en ce qui concerne les traités de commerce, notre théorie semble inattaquable : leur maintien soulèverait en effet des

difficultés analogues à celles qui ont été déjà exposées (1) et qu'il est facile de rappeler en quelques mots. Leur application au territoire de l'État incorporé, réuni ou divisé, aurait pour effet de contrarier singulièrement l'œuvre d'assimilation et d'organisation politique ou sociale. En outre, si cet ancien État avait une production toute différente de l'État qui l'absorbe (c'est, par exemple, un pays manufacturier qui s'agrège à un pays essentiellement agricole), il pourrait arriver, en maintenant les anciens traités, qu'une concurrence dangereuse et fatale fût faite à l'une des parties du nouveau territoire par l'intermédiaire des autres. Il est vrai que le nouvel État pourrait éviter le danger en conservant une ligne de douanes entre les unes et les autres; mais le remède serait pire que le mal : son résultat serait d'accentuer la division, que l'incorporation ou la réunion des deux États a pour objet de faire disparaître (2).

197. — Les solutions théoriques qui viennent d'être indiquées peuvent, cela va sans dire, être modifiées par les clauses expresses des traités. C'est ainsi qu'en 1870, lors de l'incorporation des États pontificaux, le roi d'Italie s'engagea à tenir les engagements internationaux pris par le Pape en sa qualité de souverain temporel; de même, la Prusse se déclarait responsable par la loi du 22 septembre 1866 de toutes les obligations internationales du Hanovre, de la Hesse-Électorale, du duché de Nassau et de la ville de Francfort, dont elle détruisait l'indépendance à son profit (3).

198. — Si l'État nouveau peut, ainsi qu'il vient d'être dit, au moins en théorie, se refuser à l'exécution des conventions internationales passées par l'État disparu, est-ce à dire, à l'inverse, que le territoire et les populations absorbées doivent nécessairement subir l'application de celles qu'il a lui-même consenties? A nos yeux, la question ne comporte pas de réponse absolue. Il importe de distinguer :

1° S'il s'agit d'un État incorporé à un autre État, nous estimons qu'en principe l'extension au pays annexé des traités passés par l'annexant est possible, sans que les droits des parties contractantes soient lésés ni leur attente légitime trompée. Pour repousser cette solution, il faudrait démontrer que l'étendue territoriale de l'État annexant a joué dans la convention un rôle déterminant et décidé l'autre partie à contracter : or, la plupart du temps, cette démonstration ne pourrait être faite, l'importance territoriale n'exerçant qu'une influence

(1) N° 148.

(2) En ce sens : CABOUAT, *op. cit.*, p. 299 et s.; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 196; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 930. — *Contrà*, BLUNSTCHLI, *op. cit.*, § 50; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 369.

(3) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 370.

tout à fait secondaire sur les négociations. Nous disons « la plupart du temps », car il y a au moins une hypothèse où cette influence est prépondérante, c'est lorsqu'il s'agit de traités de commerce. Aussi pensons-nous qu'il faut alors faire exception à la règle, sous peine de se mettre en opposition flagrante avec les intérêts des contractants et les conditions primitives du contrat. Ainsi, qu'on suppose, au moment de la convention, un État industriel d'une part et de l'autre un pays essentiellement agricole. Celui-ci a obtenu pour ses produits manufacturés des avantages peut-être considérables à leur entrée sur le territoire d'une Puissance voisine; puis, le traité une fois passé, l'annexion se produit. Est-il juste qu'en s'incorporant un pays presque exclusivement industriel, il le fasse bénéficier d'un traité qui ne lui avait été consenti, à lui annexant, qu'à cause de la rareté de ses produits manufacturés? Ne serait-ce pas violer la foi du contrat et causer à l'autre partie un préjudice inattendu? En pareil cas, l'extension du traité au territoire incorporé serait souverainement injuste. Nous pensons donc que de nouvelles négociations devront être ouvertes pour reconstituer le régime économique de ce territoire ou le faire profiter des conventions existantes (1).

2° Si, au lieu de l'incorporation d'un pays à un autre, on suppose qu'un État s'est constitué sur les ruines et avec les dépouilles d'États jadis souverains, aucun de ceux-ci ne peut imposer à l'État nouveau le respect des traités qu'il a passés. Le nouvel État, en effet, naît à la vie politique libre de tout engagement. Et, qu'on le remarque, il faut bien qu'il en soit ainsi; car, bien souvent, il y aura opposition entre les divers traités passés par les États anciennement indépendants, et il n'y aurait aucun motif de donner la préférence à l'un plutôt qu'à l'autre (2).

199. — La diversité des solutions auxquelles on aboutit, suivant qu'il y a incorporation d'un État à un autre ou formation d'un État nouveau sur les ruines d'anciens États indépendants, donne un intérêt à la question de savoir quelle est l'hypothèse en présence de laquelle on se trouve. La question a été notamment soulevée à propos des traités de 1760 et de 1860 entre la France et la Sardaigne. Lorsque l'unité italienne fut réalisée, on se demanda si ces traités subsistaient et s'ils devaient être appliqués aux parties du royaume nouveau autres que la Sardaigne. Les auteurs qui tenaient pour la négative se fondaient

(1) CABOUAT, *op. cit.*, p. 305.

(2) P. FIORE, *Journ. du dr. int. priv.*, 1878, p. 245; Trib. Saint-Quentin, 30 octobre 1885 (Journ. *La loi*, 22-23 février 1886. — Voir aussi HEFFTER, *op. cit.*, § 25.

La question qui vient d'être agitée ne se pose pas dans l'hypothèse où un État se fractionne en plusieurs souverainetés indépendantes.

sur ce que l'Italie constituait un État entièrement nouveau, formé des anciens États indépendants de la péninsule italique. Mais d'autres, et c'est le plus grand nombre, considèrent cette Puissance comme étant toujours la Sardaigne, agrandie des divers États qu'elle s'est annexés, et maintiennent l'application des traités non seulement au territoire qui faisait partie de l'ancien royaume, mais encore à ses adjonctions successives (1).

3° *Domaine public et privé de l'État, dettes et créances publiques.*

200. — Nous avons examiné déjà les difficultés que soulève l'annexion d'une fraction de territoire, en ce qui concerne les biens du domaine public ou du domaine privé de l'État démembré, situés dans les provinces annexées, ainsi que ses créances et ses dettes. Ici, la question se présente plus simplement.

1° Lorsqu'il s'agit de l'incorporation ou de la réunion d'un État à un autre, le patrimoine de l'État qui cesse d'exister passe à son successeur, c'est-à-dire à l'État incorporant. Celui-ci doit être regardé comme une sorte d'héritier de droit public, et, comme tout héritier, il doit subir les charges en considération des avantages qu'il recueille. Nous en tirerons les conclusions suivantes : 1° le droit de succession qui s'ouvre à son profit s'étend à toute la fortune de l'État absorbé, c'est-à-dire aux biens du domaine public comme à ceux du domaine privé. Il va de soi que les premiers passeront aux mains du nouvel État pour être affectés, comme jadis, à des services publics. Quant aux seconds, ils deviendront également sa propriété privée, mais sous une réserve : comme la plus grande partie du domaine privé a généralement une destination locale, les biens qui le constituent, tout en devenant la propriété de l'État incorporant, devront rester affectés aux besoins du territoire qui naguère encore formait une Puissance indépendante;

(1) En ce sens : LE BOURDELLÈS, *De l'application du traité du 24 mars 1860 entre la France et la Sardaigne* (*Journ. du dr. int. privé*, 1882, p. 389); DESPAGNET, *op. cit.*, n° 256; DUDLEY-FIELD, *op. cit.*, art. 22. — Cass., 5 nov. 1878 (SIR., 79, 1, 126); Paris, 1er déc. 1879 (SIR., 81, 2, 145 et la note de M. RENAULT); — 13 février 1883 (*Journ. de Dr. int. privé*, 83, p. 285); Aix, 24 mars, 30 juillet et 3 août 1885 (SIR., 87, 2, 217 et la note); Trib. Seine, 8 juin 1883 (*Journ. du dr. int. privé*, 83, p. 500); Trib. Havre, 8 janvier 1885 (*Journ. du dr. int. privé*, 85, p. 293); Trib. Saint-Quentin, 30 oct. 1885, précité. — *Contrà*, P. FIORE, *Traité de l'extradition*, nos 157 et 158; Trib. Seine, 8 mai 1860 (*Gaz. des Trib.*, 9 mai 1860).

2° les dettes publiques de l'État disparu passeront à la charge de l'État annexant (1).

Ces solutions sont généralement appliquées dans la pratique internationale. Ainsi, le royaume de Sardaigne, après avoir réalisé l'unité italienne à son profit, prit à sa charge les dettes publiques des États qu'il s'était annexés et les confondit en une dette publique italienne, de même qu'il devenait maître du domaine public et du [redacted] privé de chacun d'eux. Lorsqu'en 1870, le roi Victor-Emmanuel [redacted]ra des États de l'Église, il s'engagea à payer le revenu des rentes pontificales. De même aussi, la Prusse se déclarait responsable des dettes des divers États qu'elle absorbait, c'est-à-dire du Hanovre, de la Hesse-Électorale, du duché de Nassau et de Francfort-sur-le-Mein, par la loi du 22 septembre 1866.

Mais ces règles subissent aussi ou doivent subir une restriction dans un cas spécial qu'il faut mentionner. Leur application suppose que les diverses parties dont se compose l'État annexant sont régies par une constitution unitaire. Donc, si ses différentes provinces, y compris celles que l'incorporation lui donne, ne sont unies que par un lien fédératif, si elles conservent une autonomie propre, avec charge de gérer leurs finances et de subvenir chacune à leurs dépenses particulières, il n'y a aucune raison d'imposer au pouvoir fédéral la responsabilité d'obligations qu'il n'a pas contractées, pas plus qu'il n'y en a de lui attribuer la propriété des biens de l'État nouvellement agrégé à la confédération : celui-ci, en effet, tout en perdant son indépendance primitive, conserve néanmoins, dans le système politique auquel il appartient désormais, sa personnalité juridique. C'est ainsi que lors de l'annexion du Texas à l'Union américaine du Nord, une résolution du Congrès américain, en date du 1er mars 1845, disposa qu'en aucun cas les dettes de cet État, qui conservait comme les autres membres de l'Union l'exercice de sa souveraineté intérieure, ne pourraient être mises à la charge du gouvernement fédéral (2).

2° Lorsqu'il s'agit d'États nouveaux, nés du fractionnement d'un État unique, nous appliquerons les mêmes règles que celles qui servent à répartir les biens du domaine public ou privé, les créances ou les dettes publiques entre un État démembré et l'État qui s'annexe une partie de son territoire (3).

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 50 et s.; CHRÉTIEN, *Journ. du dr. int. prive*, 1886, p. 746; HEFFTER, *op. cit.*, § 25; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 369 et s.; PHILLIMORE, *op. cit.*, III, n° 549.

(2) CALVO, *op. cit.*, p. 216 et s.; DUDLEY-FIELD, *op. cit.*, art. 22; LAWRENCE, *op. cit.*, I, p. 210 et s.

(3) V. ci-dessus, p. 130 et s.

CHAPITRE III

[redacted]S DROITS ET DES DEVOIRS DES ÉTATS

201. — De même que toute personne trouve en elle-même, par le fait même de son existence, les droits nécessaires au libre développement de ses facultés physiques et morales, de même, ces êtres collectifs qu'on appelle des États, pourvus également d'intelligence et de volonté, ont des droits et des devoirs inhérents à leur qualité de membres de la société internationale. Ces droits et ces devoirs se correspondent, de telle sorte que chacun de ces droits trouve sa limite naturelle dans un devoir corrélatif, et que, réciproquement, chaque devoir suppose un droit.

Parmi les droits, il en est qui appartiennent nécessairement à tout État, quels que soient sa puissance politique, l'étendue de son territoire et l'état de ses relations avec les Puissances étrangères, par la seule raison qu'il est un État, c'est-à-dire une personnalité libre et intelligente. Ces droits ne comportent aucun degré et ne dépendent d'aucune condition. Ils existent dès que l'État existe, et les nier serait du même coup nier l'État lui-même. Aussi, les dit-on *primitifs et absolus*.

Il en est d'autres, au contraire, auxquels toutes les nations peuvent légitimement prétendre, mais non dans toutes les circonstances, qui naissent de rapports spéciaux établis entre elles et cessent lorsque ces rapports prennent fin. On les nomme droits *relatifs et accidentels*.

Les droits primitifs et absolus sont inhérents aux États; ils sont inséparablement liés à la vie de ces corps politiques; ils peuvent être exercés en tout temps, en tous lieux, à l'égard de qui que ce soit, sans qu'ils aient besoin d'être spécialement reconnus, et même malgré toutes dispositions contraires des traités ou conventions diplomatiques, qu'il faut tenir à cet égard pour dénués de force obligatoire. Au contraire, les droits relatifs et accidentels naissent de faits historiques ou d'actes conventionnels qui les réalisent pratiquement; ceux-là seuls, parmi les États, peuvent les exercer, que ces faits ou ces actes concernent.

Les premiers, enfin, naissent et s'éteignent avec les États eux-mêmes ; ils sont inaliénables et imprescriptibles, tant que l'État existe. Les seconds s'éteignent ou s'aliènent de la même manière qu'ils sont nés, c'est-à-dire que l'acte humain qui les a créés peut également les détruire.

202 — Les droits primitifs et absolus se ramènent tous, en dernière analyse, au droit de *souveraineté*, avec sa double manifestation extérieure et intérieure. Mais, ce droit de souveraineté n'est que la résultante d'un certain nombre de droits dont les États ont nécessairement l'exercice, et qu'on peut ramener aux quatre suivants : le droit de *conservation :* le droit d'*indépendance* ou de *souveraineté*, dans le sens strict du mot; le droit d'*égalité :* le droit de *propriété* (1).

Quant aux droits relatifs et accidentels, ils résultent soit de faits *licites*, qui dérivent de la volonté expresse ou tacite des États, comme les traités et les usages que les Puissances manifestent par des actes extérieurs et non contestés, soit de faits *illicites* qu'on pourrait appeler délits ou quasi-délits internationaux.

Nous consacrerons deux paragraphes distincts à l'étude de chacune de ces catégories de droits.

§ 1. — **Droits absolus et primitifs des États.**

203. — Nous étudierons successivement le droit de conservation; le droit d'indépendance ou de souveraineté; le droit d'égalité; le droit de propriété. Nous nous demanderons ensuite quelles exceptions ou restrictions ces divers droits peuvent subir.

1° Du droit de conservation.

204. — Le droit de conservation est le premier et le plus important des droits absolus. Ce serait fort inutilement qu'on reconnaîtrait aux États d'autres prérogatives, s'ils n'avaient au préalable le droit de pourvoir par tous les moyens possibles à leur conservation. C'est là une condition essentielle de l'existence et de la personnalité des sociétés politiques, comme des êtres individuels.

(1) On ajoute parfois à cette énumération le *droit de commerce* et le *droit au respect*. Le droit de commerce rentre dans le droit d'indépendance des États : nous en étudierons spécialement les effets, quand nous traiterons de leurs relations commerciales et économiques. Le droit au respect n'est lui-même qu'une conséquence du droit d'égalité; il en sera question à propos de ce dernier.

Ce droit primordial des États peut s'analyser en plusieurs éléments : c'est d'abord le droit de se défendre en cas d'attaque, ou simplement le droit de *défense* ; c'est ensuite, en dehors de toute agression, le droit pour la nation de préparer sa défense, ou droit de *sûreté* : c'est enfin le droit qu'elle a de prendre toutes les mesures propres à retenir sa population sur le territoire national et à favoriser l'immigration des étrangers.

a) Droit de défense.

205. — Avant tout, le droit de conservation implique le droit de se défendre contre toute attaque : « La vie des États est comme celle des hommes, dit Montesquieu ; ceux-ci ont le droit de tuer, dans le cas de défense naturelle ; ceux-là ont le droit de faire la guerre pour leur propre conservation » (1). Les conditions d'exercice de ce droit ont donc la plus grande analogie avec celles de la défense individuelle : l'une et l'autre ne sont possibles qu'au cas d'une attaque violente ou de la menace actuelle d'un danger évident.

206. — Dans l'hypothèse d'une attaque violente, la légitimité de la défense ne saurait faire aucun doute. Il faudrait même, suivant certains auteurs, écarter ici la règle de la non-intervention, et reconnaître à tous les États le droit, et même leur faire un devoir, de se liguer avec la Puissance injustement attaquée contre l'ennemi dont l'ambition et la force grandissante deviendraient, par de nouvelles victoires, une menace permanente pour leur indépendance.

Mais, lorsqu'un État est simplement menacé par les agissements d'une Puissance étrangère, il est plus délicat de fixer la mesure dans laquelle il peut prétendre exercer son droit de défense. Plus spécialement, l'accroissement d'un État, d'ailleurs pacifique, mais dangereux pour l'indépendance de ses voisins, doit-il être regardé comme constituant par lui-même un cas de juste défense et de guerre légitime ? La question se rattache, on le voit, à la théorie de l'équilibre des forces entre les nations, dont elle met en jeu l'une des conséquences pratiques. A notre avis, les principes de justice et d'équité imposent ici une solution négative, quoique trop souvent, on ne saurait se faire illusion sur ce point, ces principes doivent céder devant les exigences de la politique internationale. S'il n'y a pas de doute sur la légitimité des moyens employés par l'État pour augmenter sa puissance, si grâce à la supériorité de ses institutions politiques, à la sagesse de son gouvernement, aux progrès de sa législation et au libre développement de

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. X, ch. 2.

ses forces économiques, voire même à des acquisitions territoriales légitimement réalisées, sa civilisation se perfectionne et sa prépondérance s'affirme, de quel droit les autres nations prétendraient-elles le réduire au niveau de leur faiblesse? N'est-il pas conforme au but naturel que se proposent toutes les sociétés politiques, de les voir chercher, par tous les moyens « innocents et licites », le développement de leur population, de leur fortune, de leur territoire, l'amélioration morale et le bien-être matériel de leurs membres? On objecte que l'extension même légitime et pacifique d'une nation prépare toujours l'assujettissement de ses voisins, et que c'est une vérité d'expérience que la prépondérance d'un État est le signe précurseur de l'oppression des autres : « Entre les sociétés, dit encore Montesquieu, le droit de défense naturelle entraîne quelquefois la nécessité d'attaquer, lorsqu'un peuple voit qu'une plus longue paix en mettrait un autre en état de le détruire, et que l'attaque est le seul moyen d'empêcher cette destruction » (1). Mais rien n'est plus faux qu'une telle doctrine. A supposer exacte l'observation sur laquelle elle se fonde, est-il jamais permis d'user de moyens illégitimes, de la force brutale, même pour arriver à une fin qu'on croit équitable? Alors même qu'il s'agit du salut de l'État, peut-on l'acheter au prix d'une injustice et d'une lâcheté? Au reste, une expérience plus intelligente des choses humaines enseigne que la meilleure manière de ne pas redouter l'oppression et l'envahissement d'une puissance n'est pas d'employer la force pour la réduire, quand il en est temps encore, mais bien de s'élever soi-même à une civilisation plus avancée, d'acquérir l'estime des autres nations, de les intéresser par le développement de ses forces économiques et de son commerce extérieur à sa propre prospérité, de prendre en un mot toutes les mesures préventives propres à assurer la résistance du pays contre les attaques du dehors et à mettre son indépendance à l'abri des visées ambitieuses des gouvernements étrangers.

Assurément, ces considérations appartiennent plus au droit théorique, au droit tel qu'on le conçoit, qu'à la pratique internationale. De tous temps, l'ambition des souverains, leur esprit de conquête, les circonstances politiques en ont faussé l'application. La doctrine elle-même, tout en posant les principes qui viennent d'être indiqués, les a souvent accompagnés de restrictions telles qu'elle a ouvert une large porte à l'arbitraire : on aperçoit sans peine l'influence exercée sur elle par les considérations et les nécessités de la politique internationale. Il est malheureusement à prévoir que ces considérations et ces nécessités passagères triompheront longtemps encore des règles immuables de

(1) MONTESQUIEU. *eod. loc.*

justice qui devraient être la base des relations entre les peuples. Mais il n'est pas défendu d'espérer qu'un jour viendra où les nations, mieux éclairées sur leurs intérêts véritables, sauront qu'elles ne doivent en attendre la satisfaction que du respect des droits d'autrui et du maintien de la paix publique : « La France ne menace personne, disait Napoléon III en ouvrant la session législative de 1860 ; elle désire développer en paix, dans la plénitude de son indépendance, les ressources immenses que le ciel lui a données, et elle ne saurait éveiller d'ombrageuses susceptibilités, puisque de l'état de civilisation où nous sommes ressort, de jour en jour plus éclatante, cette vérité qui console et rassure l'humanité, que plus un pays est riche et prospère, plus il contribue à la richesse et à la prospérité des autres » (1). Telle est à notre avis, la vraie doctrine, celle qui, appliquée par les nations, leur assure un jugement favorable devant le tribunal de l'histoire, de même que, dans le domaine de la vie privée, elle fait la réputation de ceux qui l'ont pratiquée (2).

207. — Si l'État a le droit de se défendre contre les attaques dont il est l'objet, peut-on aller plus loin et lui permettre d'assurer sa conservation même aux dépens des intérêts et des droits d'autrui ? Doit-il être autorisé à causer un dommage, afin d'éviter un plus grand mal dont il serait lui-même menacé ? Quelques auteurs l'ont prétendu en se fondant sur l'excuse de la nécessité. On a même parlé, en cette matière, d'un *droit de nécessité*. L'un des premiers, Grotius en a soutenu la légitimité. Partant de cette idée que la propriété découle de la volonté humaine, qu'elle tire son origine d'un contrat que les hommes auraient conclu alors qu'ils vivaient à l'état de nature et avant d'être organisés en sociétés politiques, Grotius admet que le pacte primitif peut être en certains cas résolu, et que sous la pression de certaines nécessités urgentes, l'ancien droit de jouissance commune doit revivre : il en conclut, notamment, que le peuple qui entreprend une guerre légitime peut, s'il s'y croit autorisé par les besoins de sa propre sécurité, occuper le territoire nécessaire à sa conservation, alors même que ce territoire appartiendrait à une Puissance non belligérante (3). Les auteurs, qui l'ont suivi, ont développé sa doctrine, en faisant de la nécessité une force irrésistible et fatale qui suspend tous les droits, résout toutes les obligations et légitime les violations les plus flagrantes de

(1) *Moniteur universel* du 3 mars 1860.

(2) Cf. GROTIUS, *op. cit.*, I, p. 377 ; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 381 et s. ; G. F. DE MARTENS, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, I, p. 322 ; KLÜBER, *op. cit.*, p. 71 ; WHEATON, *op. cit.*, I, p. 78 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 99 ; SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 76 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 424 et s.

(3) GROTIUS, *op. cit.*, I., p. 402 et s.

l'indépendance des nations. Ils n'y mettent qu'une restriction, toute platonique d'ailleurs, c'est que la Puissance qui se prévaut de la nécessité pour expliquer sa politique injuste et malfaisante, doit y mettre tous les ménagements possibles et dédommager équitablement l'État qui en subit les conséquences (1).

Cette doctrine est dangereuse et condamnable. Admettre que la nécessité peut engendrer un droit, c'est dénier à la justice son caractère permanent et immuable. C'est aussi ouvrir une large porte à l'arbitraire : qui décidera quand il y aura nécessité ? qui déterminera ses effets et fixera le moment où on doit la considérer comme disparue ? Ne sera-ce pas toujours l'État intéressé qui, suivant l'opportunité des circonstances et les exigences de sa politique extérieure, s'autorisera lui-même à mettre sa puissance au-dessus du droit, fixera souverainement la durée de cette force irrésistible à laquelle il prétend obéir, et règlera comme bon lui semble l'exercice des droits qu'il en fait découler ? Les raisons d'État ne manqueront jamais pour servir de prétexte aux violations les plus manifestes de la justice, aux atteintes les moins fondées contre la liberté des nations. Que sert, après cela, de parler d'indemnité au profit de l'État qui s'est vu atteint, au nom de la toute-puissante nécessité, dans ses intérêts les plus chers ? Espère-t-on justifier ainsi la doctrine ? N'est-il pas évident qu'avant de savoir si le préjudice doit être réparé, il faudrait démontrer qu'on a le droit de le causer ?

C'est une erreur et c'est un danger pour la paix du monde que de faire un droit de la nécessité. Le droit de nécessité n'existe pas; ce n'est qu'un expédient imaginé par les politiques pour justifier les usurpations commises par leurs souverains et l'arbitraire de leurs décisions.

L'histoire ne le prouve malheureusement que trop. C'est au nom de la nécessité qu'ont été consommés les trois partages de la Pologne, que l'Autriche essaya de justifier aux yeux de l'Europe étonnée la réunion de Venise à l'Empire; et, lorsque l'Angleterre détruisait la flotte danoise dans le port de Copenhague en 1801, qu'en 1807 elle bombardait la ville elle-même, uniquement parce que le gouvernement danois refusait de faire droit à une demande injuste (elle exigeait que la flotte danoise fût immédiatement remise entre ses mains, pour empêcher Napoléon Ier d'en user), c'est toujours par le droit de nécessité qu'elle cherchait à expliquer l'abus manifeste qu'elle faisait de sa puissance (2).

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 203 ; KLÜBER, *op. cit.*, § 44, p. 75 ; TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 170.

(2) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 389 ; HAUTEFEUILLE, *Droits et devoirs des nations neutres*, I, p. 151 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, I, p. 373 et s., et les auteurs cités soit dans le texte, soit en note, dans cet ouvrage.

b) Droit de sûreté.

208 — L'État exerce son droit de sûreté en prenant à l'intérieur toutes les mesures qu'exige le soin de sa propre sécurité, telles que l'organisation des armées, la construction et l'approvisionnement des camps et des forteresses, le perfectionnement des armes de guerre, la création des écoles militaires, etc.

En principe, nul n'a le droit de prendre ombrage de ces préparatifs : chaque État jouit en ces matières d'une liberté d'action qui n'a d'autre limite que les droits égaux et correspondants des autres nations.

Parmi ces mesures, il en est, comme la mise en état des forteresses ou la création d'écoles militaires, qui ont un caractère purement défensif et échappent nécessairement à tout contrôle étranger. Mais il en est d'autres aussi qui peuvent avoir un caractère offensif, comme, par exemple, des accroissements de forces militaires ou navales sur tel ou tel point du territoire national; et, si ces mesures de précaution prennent des proportions exagérées. il est certain que les étrangers sont fondés, au nom de leur propre droit de conservation, à demander des explications à la Puissance dont les armements considérables peuvent leur faire craindre un péril imminent ou seulement éventuel pour eux-mêmes ou leurs alliés. Un refus d'explication, quand la demande en est faite en forme courtoise et dans un esprit amical, autoriserait des contre-armements, parfois même des mesures d'hostilité immédiates (1).

209. — Le droit de sûreté qui appartient naturellement aux États peut subir des restrictions. Ces restrictions, qui constituent un fait anormal et exceptionnel, proviennent de traités librement débattus entre l'État dont elles limitent les droits et la ou les Puissances intéressées à cette limitation. Elles ne sont toujours que partielles : on ne conçoit pas, en effet, un État renonçant d'une façon absolue au droit d'organiser sa défense, sans qu'il en résulte la négation de son existence elle-même. Tout ce qu'il peut faire, pour ne pas abdiquer sa personnalité entre les mains de ses cocontractants, c'est d'abandonner à leur profit quelques-unes seulement des prérogatives qui découlent de ce droit, comme d'établir des fortifications sur tel point de ses frontières ou d'entretenir une armée qui ne dépasse pas un chiffre de combattants déterminé.

L'histoire offre plus d'un exemple de ces sortes de stipulations, qui

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 318; KLÜBER, *op. cit.*, § 40; WHEATON, *op. cit.*, partie II, ch. 1, § 2. ; TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 165 et s.

ne sont ordinairement imposées que comme condition du rétablissement de la paix. Ainsi, la France s'était engagée envers la Grande-Bretagne par le traité d'Utrecht des 13 mars-11 avril 1713 (art. 9), et de nouveau par le traité d'Aix-la-Chapelle en 1748, à ne pas fortifier la ville de Dunkerque du côté de la mer, de telles fortifications étant considérées par l'Angleterre comme contraires à sa sûreté (1); elle ne devait être déliée de cet engagement que par le traité de Paris du 3 septembre 1783 (art. 17). De même, par le traité de Lunéville, en 1801, la France restituait aux princes de l'Empire germanique tous les territoires que ses armées lui avaient conquis sur la rive droite du Rhin, à la condition expresse que les forteresses cédées demeurassent dans l'état où elles étaient lorsque les armées françaises les avaient évacuées (2). Enfin, par le traité de Paris de 1815, la France s'était encore engagée à ne pas reconstruire les fortifications d'Huningue, qui jadis menaçaient Bâle, et à ne pas les remplacer par d'autres fortifications à moins de trois milles de cette ville (3).

Plus récemment, le traité de Londres de 1867 décidait que le grand-duché de Luxembourg était neutralisé, que les fortifications de la ville de Luxembourg seraient démolies, sans qu'elles puissent être jamais reconstruites, et qu'il n'y serait maintenu ni créé aucun établissement militaire (4). Par le traité de Paris du 30 mars 1856, la Russie et la Turquie s'engageaient à ne maintenir aucun arsenal militaire sur le littoral de la mer Noire, et à n'y entretenir qu'un certain nombre de bâtiments légers (5). En janvier 1871, une conférence ouverte à Londres entre les Puissances signataires du traité de 1856 affranchissait la Russie de ses obligations à cet égard (6). Enfin, le traité de Berlin du 13 juillet 1878 décidait que le Monténégro ne pourrait construire des fortifications sur la Bojana, à l'exception de celles qui seraient nécessaires à la défense de Scutari, que les forteresses établies entre le lac et le littoral sur le territoire monténégrin seraient rasées, et qu'il ne pourrait en être élevé de nouvelles; il ajoutait, pour assurer la liberté de navigation sur le Danube, que les forteresses élevées depuis les Portes de fer jusqu'à l'embouchure seraient rasées, et qu'aucun bâtiment de guerre ne pourrait naviguer sur le fleuve en aval des Portes, sinon les bâtiments légers destinés à la police fluviale et à la police locale (7).

(1) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 1, 5, 65 et 76.
(2) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 424.
(3) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 642.
(4) De Clercq, *op. cit.*, IX, p. 710 et s.
(5) De Clercq, *op. cit.*, VII, p. 59, 63 et s., et 72.
(6) Traité du 13 mars 1871 (De Clercq, *op. cit.*, X p. 165).
(7) De Clercq, *op. cit.*, XII, p. 328 et 333.

210. — L'exercice du droit de sûreté soulève quelques questions spéciales, qu'il importe d'indiquer.

1° *Une Puissance est-elle autorisée à empiéter sur le territoire d'un État voisin et à y faire acte de souveraineté, au cas où ce territoire servirait de refuge à des partis politiques qui conspirent contre sa sécurité intérieure?*

Les deux solutions que comporte cette difficulté s'appuient l'une et l'autre sur des arguments également sérieux. L'une permet à l'État d'agir au delà de ses frontières pour atteindre les conspirateurs, parce que le droit de conservation est tellement essentiel qu'il doit primer tous les autres droits avec lesquels il entre en conflit; l'autre le lui refuse, par crainte des abus de la force et par respect pour le principe de la souveraineté territoriale. En fait, dans la pratique internationale habituelle, la Puissance menacée par une révolution ou des troubles fomentés du dehors demande des explications et met l'État suspect en demeure de prouver sa bonne foi, en l'invitant à prendre toutes les mesures propres à dissiper les soupçons et à conjurer les dangers qui lui sont signalés. Si l'État interpellé répond favorablement aux réclamations qui lui sont faites, la question est immédiatement vidée; sinon, sa conduite équivoque peut amener la rupture des relations diplomatiques suivies jusqu'alors avec lui, et même des actes de représailles ou des hostilités. Dans ce cas, l'État lésé ne doit se faire aucun scrupule de poursuivre les factieux jusque dans leur retraite, dût-il violer la souveraineté de la nation qui leur donne asile : ce n'est pas à lui qu'incombera la responsabilité de cet acte de rigueur.

On cite habituellement, à ce propos, un fait intéressant. En 1838, une partie du Canada s'était soulevée contre l'Angleterre. Les autorités locales apprirent qu'on équipait sur le territoire américain un navire, la *Caroline*, qui devait porter aux insurgés des munitions de guerre et leur amener des partisans armés. Elles n'hésitèrent pas à faire franchir la frontière à une troupe militaire, qui s'empara du navire en construction et le détruisit. Le gouvernement des États-Unis dut renoncer à demander satisfaction pour la violation de son territoire, en présence des déclarations énergiques de l'Angleterre qui se retranchait derrière son droit de défense (1).

Un cas semblable s'est présenté en 1873, lors du soulèvement de l'île de Cuba. Les croiseurs espagnols arrêtèrent en pleine mer un navire, le *Virginius*, qui, voyageant sous pavillon américain, avait été frété par les insurgés cubains pour transporter des armes et des muni-

(1) PHILLIMORE, *Commentaries*, I, p. 255; HALL, *International law*, p. 227.

tions. L'équipage fut pendu. Le gouvernement des États-Unis protesta, en alléguant que la pleine mer était ouverte à tous; mais il n'insista pas, lorsqu'il lui fut démontré que la mesure prise avait été purement défensive (1).

2° *Un État peut-il, en vertu de son droit de sûreté, régler comme il l'entend l'accès de sa frontière, et, notamment, exiger des étrangers qui s'y présentent la production de passeports ?*

Peut-il soumettre à certaines formalités de police les étrangers qui veulent s'établir sur son territoire ?

Nous le croyons ; mais il est juste que ces mesures soient imposées d'une manière générale, et non aux seuls sujets d'un État déterminé.

Lorsqu'en mai 1888, le gouvernement allemand imposait à tous les étrangers entrant en Allemagne par la frontière française la production d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris, il ne faisait qu'user légitimement de ses droits. Mais il dépassait la mesure, quand il obligeait les Français seuls, qui voulaient séjourner plus de vingt-quatre heures en Alsace-Lorraine, à produire un passeport, quelle que fût la frontière par laquelle ils y étaient entrés, et, de plus, à faire une déclaration aux autorités compétentes, si leur séjour ne devait pas dépasser huit semaines, ou, dans le cas contraire, à demander une prolongation au directeur de la police. En édictant ces mesures spéciales aux Français, non seulement le gouvernement outrepassait ses droits, mais il violait manifestement les dispositions du traité de Francfort. L'article 11 de ce traité portait en effet qu'à l'avenir les relations commerciales de la France et de l'Allemagne seraient réglées sur le pied de la nation la plus favorisée, et que cette disposition s'appliquerait notamment « à l'admission et au traitement des sujets des deux nations ». Or, les rescrits impériaux de 1888 faisaient bien évidemment aux Français voyageant ou séjournant sur les territoires annexés une situation inférieure à celle des autres étrangers.

Le gouvernement allemand a prétendu, pour se disculper, que la force obligatoire des traités internationaux ne devait pas être jugée d'après les règles du droit privé, qui fait de la convention la loi des parties, mais qu'il existait un principe supérieur de sûreté qui donnait aux États le droit de prendre toutes les mesures exigées par l'intérêt de leur conservation, dussent-ils ainsi se soustraire à l'observation de leurs engagements antérieurs. Or, il prétendait, à tort ou à raison

(1) HALL, *op. cit.*, p. 232 et s.; WOOLSEY, *Introduction to the study of international law*, Londres, 1878, 5e édition ; appendice, n° 3.

Ce cas, ainsi que le précédent, est cité par F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 390 et s.

(nous n'avons pas à discuter cette question de fait), que l'agitation hostile d'une fraction considérable de la population française, agitation que le gouvernement de la France n'avait pu ni même voulu combattre, était une « conspiration ouverte contre l'intégrité » de son territoire.

Certes, il n'est pas douteux qu'en dehors des causes de rupture des contrats de droit privé, il en est d'autres spéciales aux conventions internationales, et que parmi elles figure en première ligne le droit qu'a tout État de se soustraire à ses obligations, si leur exécution doit compromettre les conditions essentielles de son existence. Sur ce point, la théorie du gouvernement allemand est parfaitement exacte. Seulement, l'application qu'il en a faite en 1888 n'est pas à l'abri de toute critique. D'abord, il n'y avait aucune identité entre les personnes frappées par les mesures exceptionnelles qu'il avait édictées et celles qui provoquaient en France les conspirations dont il se croyait menacé; ces mesures de sécurité extraordinaires tombaient donc à faux. Ensuite, et surtout, que deviendrait la foi due aux traités, si chacun des contractants était libre d'en exécuter ou d'en méconnaître les dispositions, comme bon lui semble, et cela sans explication ni dénonciation d'aucune sorte? Les règles les plus élémentaires de la courtoisie internationale et le respect dû à la dignité des États exigent quelque chose de plus. Sans doute, dans l'état actuel des relations internationales, chaque État est forcément juge dans sa propre cause; mais encore faut-il que l'État rende et motive son jugement, et qu'au lieu d'agir brutalement, comme si son engagement n'existait pas, il commence par dénoncer la convention qui le lie, en faisant officiellement connaître à l'intéressé les raisons qui l'y déterminent. Cette procédure ne change assurément rien au résultat final; mais elle a cet avantage de justifier la conduite du gouvernement aux yeux de la conscience et de l'opinion publiques, dont il prétendrait vainement, quelles que soient son autorité morale et sa puissance matérielle, se rendre indépendant (1).

3° *Un État a-t-il le droit de procéder à l'expulsion par voie administrative des étrangers dont la présence est une menace pour sa sécurité?*

La réponse affirmative s'impose. Aucun Etat ne saurait renoncer à ce droit d'expulsion, sans compromettre du même coup la sécurité

(1) V., sur cette question, ROLIN-JAECQUEMYNS, dans la *Revue de dr. int.*, 1888, XX, p. 615 et s.; CLUNET, *La question des passeports en Alsace-Lorraine*, Paris, 1888; G. BRY, *Précis élémentaire de dr. int. public*, p. 104 et s.

de l'association politique dont il est l'expression. C'est en vain qu'on lui contesterait ce pouvoir, en alléguant que la liberté humaine est le plus sacré de tous les droits, et que son exercice ne peut être considéré comme limité par la frontière du pays auquel appartient l'individu; ou encore, que l'expulsion est une peine et qu'il est injuste de l'infliger à une personne dont la culpabilité n'a pas été établie suivant les formes légales. Il est facile de répondre que l'intérêt particulier doit céder devant l'intérêt général de la société politique, et qu'à l'égard des étrangers qui sont pour l'État chez lequel ils reçoivent l'hospitalité une cause d'inquiétude et de danger, la prudence la plus élémentaire ordonne l'expulsion immédiate, sans attendre que des actes attentatoires à la sécurité publique permettent de les poursuivre devant les juridictions compétentes.

Si tel est le droit de l'État, il est clair que son exercice ne doit pas être abusif : « La nation, dit Vattel, est obligée, et même en droit, de suivre à cet égard les règles de la prudence; mais cette prudence ne doit pas être ombrageuse ni poussée au point de refuser une retraite à des infortunés pour des raisons légères et sur des craintes peu fondées ou frivoles » (1). L'expulsion n'est justifiable qu'à la condition de frapper des individus qui inspirent une inquiétude réelle et menacent soit les habitants du pays, soit le gouvernement lui-même, soit encore un gouvernement ami, d'un danger imminent et certain. Toute expulsion arbitraire et non motivée peut faire naître des réclamations fondées de la part de l'État auquel appartient l'expulsé; elle peut provoquer des difficultés internationales, susciter des rancunes et appeler des actes de rétorsion. C'est une mesure grave et dont il faut user avec ménagement.

Néanmoins, et malgré tout l'intérêt qui s'attache à la solution de la question, il est impossible, à notre avis du moins, de déterminer d'une façon générale et précise les cas dans lesquels elle doit pouvoir être appliquée. Quelques publicistes l'ont essayé, mais sans succès : leurs énonciations sont en général vagues et laissent pleine carrière à l'arbitraire des gouvernements; ou bien, s'ils entrent dans les détails, ils multiplient tellement les cas d'expulsion qu'ils leur laissent en somme une entière liberté de décision. L'expulsion est affaire de milieux, de circonstances et de tempérament. Il convient de laisser l'autorité compétente seule appréciatrice des nécessités qui peuvent la déterminer, sauf, autant que possible, à soumettre ses décisions au contrôle d'un pouvoir supérieur (2).

(1) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 523.

(2) C'est ainsi que la loi belge du 6 février 1885 décide que l'expulsion des étrangers ne peut être ordonnée que par arrêté royal, délibéré en conseil des

c) — Droit pour l'État de prendre les mesures propres à prévenir l'émigration de ses sujets et à favoriser l'immigration des étrangers.

211. — Le droit de conservation implique pour l'État la nécessité de conserver sa population et de prévenir le dépeuplement de son territoire. Il obtiendra ce double résultat, en retenant ses nationaux sur le sol natal et en favorisant l'immigration des étrangers.

212. — Tout d'abord, il est naturel que les Puissances emploient tous les moyens propres à prévenir l'émigration de leurs nationaux et le dépeuplement qui en est la conséquence, causes de faiblesse et d'infériorité pour l'État où ces faits se produisent. Ces moyens sont très divers : d'une façon générale, le gouvernement y pourvoira, en adoptant les institutions propres à augmenter le bien-être de la population, en ouvrant une large carrière à l'initiative et à l'activité individuelles, en assurant le développement de la prospérité morale et matérielle de la nation. L'émigration dénote, en effet, un profond malaise au sein de la société où elle se produit, car la nature humaine est ainsi faite, qu'il faut beaucoup de souffrances pour quitter le sol auquel attachent les traditions, les affections, le premières impressions de l'enfance; et l'on peut dire qu'une population assurée du minimum de bien-être qu'elle est en droit d'espérer ne songe jamais à se fixer en territoire étranger.

213. — Mais l'État pourrait-il aller plus loin, et, si la nécessité l'y obligeait, empêcher ses nationaux d'émigrer ou de s'expatrier? Entre l'émigration et l'expatriation, il y a cette différence que l'une suppose l'abandon du territoire national et l'établissement à l'étranger d'un individu qui d'ailleurs n'a pas l'intention de changer de nationalité, tandis que l'autre dénote chez la même personne une volonté contraire.

En théorie au moins, la question ne fait plus de doute : l'État n'a pas le droit de s'opposer à l'émigration ni à l'expatriation de ses nationaux. Ceux-ci doivent être libres de s'établir sur le territoire ou de solliciter la nationalité du pays qui leur offre des ressources mieux appropriées à leur genre de vie. Cette liberté est commandée par les principes de

ministres, et qu'il sera rendu compte annuellement aux Chambres des mesures prises à cet égard.

En France, l'art. 272 du Code pénal et l'art. 7 de la loi du 3 décembre 1849 reconnaissent en cette matière un pouvoir discrétionnaire à l'autorité administrative.

Cf. sur l'expulsion des étrangers, un article de M. DE BAR, dans le *Journ. du dr. int. privé*, 1886, XIII, p. 5 et s., et un article de M. A. DESJARDINS, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1882, p. 657.

la civilisation moderne et conforme à l'extension qu'ont prise de nos jours les relations internationales.

Autrefois, il n'en était pas ainsi. Convaincus que la puissance des États était toujours et absolument proportionnée au chiffre de leurs populations, les gouvernements furent tout naturellement amenés à voir dans l'émigration, et à plus forte raison dans l'expatriation, un crime de lèse-majesté, un attentat contre les intérêts du souverain, une trahison tombant sous le coup de la loi et méritant un châtiment sévère. Un édit de Louis XIV (1669) constate, notamment, que les liens de naissance qui attachent les sujets à leur souverain sont « les plus étroits et les plus indissolubles de la société civile », et punit des peines les plus graves les nationaux qui quittent la France sans une autorisation spéciale du gouvernement royal : le fait entraîne la confiscation générale des biens, et même la peine de mort contre les personnes qui passent au service d'un État étranger comme constructeurs de navires. Toutefois, la théorie était sur ce point plus libérale que la pratique, et les anciens auteurs, Grotius et Vattel notamment, inclinaient visiblement vers la liberté d'émigration, quoique encore leur doctrine fût hésitante et que les restrictions dont ils entouraient le principe en limitassent singulièrement la portée (1).

De nos jours, on n'hésite plus sur la solution de la question. On n'admet plus que le droit naturel, qui appartient à tout homme de quitter le territoire de sa patrie pour s'établir là où il espère trouver les conditions les plus favorables à son existence, puisse être entravé, encore moins supprimé. Suivant la parole de Socrate, les portes d'Athènes doivent être ouvertes à quiconque ne s'y plaît pas. Et, d'ailleurs, il est facile de reconnaître que toute loi contraire à l'exercice d'une telle faculté serait nécessairement vaine : « A moins que des rochers inaccessibles ou des murs impraticables ne séparent le pays de tous les autres, dit excellemment Beccaria, comment garder tous les points de sa circonférence? Comment garder les gardes eux-mêmes? L'émigrant qui emporte tout ce qu'il possède ne laisse rien sur quoi les lois puissent faire tomber la peine dont elles le menacent. Son délit ne peut plus se punir aussitôt qu'il est commis; et lui infliger un châtiment avant qu'il soit consommé, c'est punir l'intention et non le fait, c'est exercer un pouvoir tyrannique sur la pensée, toujours libre et toujours indépendante des lois humaines. Essaierait-on de punir le fugitif par la confiscation des biens qu'il laisse? mais la collusion que l'on ne peut empêcher, pour peu que l'on respecte les droits des citoyens entre eux,

(1) GROTIUS, *op. cit.*, I, p. 540 et s. ; VATTEL, *op. cit.*, I, p. 508 et s. — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 394 et s.

rendrait ce moyen illusoire. D'ailleurs une pareille loi détruirait tout commerce entre les nations; et si l'on punissait l'émigré en cas qu'il rentrât dans son pays, ce serait l'empêcher de réparer le dommage qu'il a fait à la société, et bannir pour jamais celui qui se serait une fois éloigné de sa patrie » (1).

Dans la pratique actuelle, la faculté d'émigrer n'est plus refusée aux nationaux par les États civilisés. Tout au plus, est-elle restreinte dans certaines circonstances exceptionnelles, en temps de guerre ou de révolution, par exemple.

214. — Quant au droit de s'expatrier, c'est-à-dire au fait d'abandonner le sol de la patrie avec l'intention de se faire naturaliser en pays étranger, la théorie moderne en reconnaît également la légitimité. La règle de l'allégeance perpétuelle, c'est-à-dire l'obligation de fidélité et d'obéissance qui incombe à tout citoyen vis-à-vis de l'État ou du souverain et qui l'empêcherait à tout jamais de rompre les liens qui l'unissent à sa patrie d'origine, est à juste titre considérée comme contraire au principe de la liberté individuelle. Son application est justement regardée comme peu conforme à l'intérêt des individus e des États eux-mêmes : « Un homme retenu contre son gré ne sera-t-il pas un plus mauvais citoyen dans le pays qui l'enchaîne malgré lui que dans le pays qu'il s'est librement choisi?... Un individu pauvre et malheureux dans son pays, qui émigre parce qu'il se sent capable de gagner plus facilement sa vie dans un autre, n'obéit-il pas à un sentiment honorable et légitime, s'il veut unir dorénavant son sort à celui de la contrée où il réside? » (2)

La doctrine est donc certaine; mais son application l'est moins. La plupart des législations renferment encore des dispositions plus ou moins restrictives sur la naturalisation des nationaux à l'étranger. En Russie, l'allégeance perpétuelle est presque encore la règle : un ukase de 1864 permet la dénationalisation des étrangers qui se sont fait naturaliser russes, mais non celle des nationaux d'origine qui restent en principe, quoi qu'ils fassent, sujets de l'Empire, sans compter les peines sévères que leur absence peut faire prononcer contre eux (3). En Angleterre,

(1) BECCARIA, *Des délits et des peines*, § 35.

(2) G. COGORDAN. *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 1879, Considérations préliminaires, p. 9.

(3) La loi sur le recrutement du 1er janvier 1874 dispose que tout individu âgé de plus de quinze ans pourra se faire naturaliser à l'étranger, pourvu qu'il ait satisfait d'abord à toutes ses obligations militaires; mais cette nouvelle règle ne paraît pas avoir été fréquemment appliquée encore. — Cf. sur cette question L. BEAUCHET, *Des sujets russes naturalisés américains dans leurs rapports avec la mère patrie*, dans le *Journ. du dr. int. privé*, 1884, p. 247.

la même doctrine a été admise jusqu'en 1870; mais l'act du 12 mai 1870 a disposé que « la naturalisation obtenue en pays étranger par un sujet britannique, ayant toute sa capacité, lui fait perdre sa nationalité britannique » (1). La Suisse depuis la loi fédérale du 3 juillet 1876, l'Autriche depuis la loi du 31 décembre 1867. l'Allemagne depuis la loi du 1er juin 1870 (2), les États-Unis d'Amérique depuis le bill de 1868 sur la protection des Américains à l'étranger, n'admettent plus la pérennité du lien de sujétion. Enfin, d'autres pays, comme la France, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et le grand-duché de Luxembourg, posent également le principe de la liberté d'expatriation, mais en l'accompagnant de restrictions plus ou moins étendues : la plus ordinaire est de la subordonner à une autorisation préalable du gouvernement de l'État que l'on quitte (3).

215. — Si l'État ne doit pas défendre à ses nationaux la sortie de son territoire, à l'inverse, il doit être libre d'édicter les mesures qu'il croit convenables soit pour favoriser l'immigration des étrangers, soit au contraire pour la suspendre ou la limiter.

Il la favorisera, en accordant aux étrangers qui viennent se fixer sur son territoire la jouissance de certains droits ou le bénéfice de certains avantages, qui les encouragent à y apporter leurs capitaux et leurs industries. La part ainsi faite aux étrangers sera le plus souvent l'œuvre des lois intérieures de chaque État; quelquefois aussi, elle résultera des stipulations expresses des conventions internationales. En tout cas, le gouvernement devra s'abstenir de tous actes qui tendraient indirectement à dépeupler à son profit les États voisins : sinon, il porterait atteinte à leur propre droit de conservation. C'est pourquoi les gouvernements prennent assez souvent des mesures destinées à surveiller les agences d'émigration, qui entretiennent habituellement sur leurs territoires un certain nombre d'agents auxquels elles payent une prime pour chaque émigrant enrôlé. Ces mesures ont pour objet, au moins apparent, la protection des nationaux contre les abus et les fraudes; au fond, elles sont généralement inspirées par le désir d'assurer la conservation en même temps que le développement des forces économiques du pays, en s'opposant aux émigrations irréfléchies et précipitées.

(1) *Journ. du dr. int. privé*, 1877, p. 388.

(2) *Ibid.*, 1883, p. 369 et s.

(3) En France, la jurisprudence admet que les décrets du 6 avril 1809 et 26 août 1811, relatifs aux pénalités qui accompagnent la naturalisation acquise par des Français à l'étranger sans l'autorisation du gouvernement français, sont encore en vigueur (sauf en ce qui concerne la confiscation des biens et l'impossibilité de tester). — V. à cet égard, AUBRY et RAU, *op. cit.*, I, p. 237, note 2 et les auteurs qu'ils citent.

En sens inverse, l'État peut suspendre ou limiter l'immigration des étrangers sur son territoire, s'il y voit un danger pour sa sécurité intérieure et les intérêts de sa population. C'est ainsi que pour arrêter l'invasion des coolies chinois dans l'Amérique du Nord, un traité conclu le 17 novembre 1880 entre les États-Unis et la Chine résilia une convention antérieure qui donnait aux nationaux des deux pays libre accès sur leurs territoires respectifs, pour permettre au gouvernement fédéral de suspendre et de limiter l'immigration chinoise, en tant qu'il le jugerait nécessaire pour la sauvegarde de ses intérêts (1).

2° Du droit de souveraineté ou d'indépendance.

216. — La *souveraineté* de l'État, qu'on appelle également *indépendance*, *liberté* ou *autonomie* de l'État, a, nous l'avons déjà dit, une double manifestation, intérieure et extérieure.

A l'intérieur, c'est pour l'État le droit de spécifier en toute liberté la forme de son gouvernement, de faire en dehors de toute ingérence étrangère sa constitution, de se gouverner et de s'administrer comme bon lui semble, de promulguer pour son peuple et son territoire une législation indépendante, etc.

La souveraineté extérieure se manifeste dans le droit qu'il a de régler librement ses relations avec les autres États, c'est-à-dire d'imprimer à sa politique extérieure la direction qu'il juge la plus conforme à ses intérêts, d'entretenir avec les Puissances étrangères des rapports réguliers par l'entremise des agents diplomatiques qu'il accrédite auprès d'elles ou qu'elles accréditent auprès de lui, de négocier et de conclure des traités d'alliance, de paix, de commerce, de navigation, etc.

Cette souveraineté appartient à tous les États avec les mêmes caractères. La souveraineté est un droit *primitif*, car elle résulte de l'existence des États en tant qu'États; elle leur appartient en vertu de la loi même de leur organisation, par cela seul qu'ils constituent des associations politiques douées de libre arbitre et d'intelligence; et c'est pourquoi tous la possèdent, grands et petits, faibles et forts, civilisés et barbares, quelle que soit en un mot la position qu'ils occupent dans la communauté internationale, puisque tous ont le même caractère. Elle est aussi un droit *nécessaire*, parce que sans elle la personnalité n'existe pas. Ce qui constitue l'être, individuel ou collectif peu importe, susceptible de droits et d'obligations, c'est la liberté; car, sans liberté, il n'y a pas de responsabilité, et sans responsabilité, pas de personnalité

(1) G. Bry, *op. cit.*, p. 107.

juridique. Enfin, la souveraineté est un droit *absolu* et sans limites; son exercice exclut, par sa nature même, tout contrôle étranger. Certes, il se présente dans la pratique internationale plus d'un cas où le champ de la liberté des États se trouve circonscrit par des restrictions librement stipulées ou imposées par la force, comme il en est qui viennent dans le domaine du droit privé limiter l'exercice de la liberté individuelle. Les violations les plus flagrantes de l'indépendance des nations ne sont pas rares dans l'histoire politique du monde. Mais ni ces restrictions ni ces violations ne sauraient infirmer la valeur du point de vue théorique. La souveraineté est et a toujours été l'attribut essentiel de l'État; elle a toujours eu, comme elle a, le triple caractère, primitif, absolu et nécessaire, que nous venons de lui reconnaître.

217. — Il importe néanmoins de faire immédiatement une réserve. L'indépendance des nations n'a pas de limites, disons-nous; c'est exact, mais à la condition d'ajouter que toutes les nations possédant également le même attribut, l'indépendance de l'une ne saurait aller jusqu'au point d'empiéter sur l'indépendance de l'autre. La liberté d'un peuple n'a pas de limites, sinon celles qu'elle rencontre par la force même des choses dans la liberté de ses voisins, et son exercice n'est possible qu'autant qu'il n'en résulte aucun obstacle au libre exercice des droits d'autrui. C'est ainsi qu'un État sortirait des justes limites de son indépendance, s'il prétendait faire exécuter par ses officiers publics des actes de juridiction quelconque sur un territoire étranger; s'il favorisait, à l'étranger, une propagande révolutionnaire tendant au renversement de l'ordre de choses établi; s'il encourageait ou même simplement tolérait sur son propre territoire la préparation d'actes destinés à fomenter la guerre civile ou la révolution chez ses voisins. C'est au nom de cette règle certaine qui gouverne les relations internationales qu'au siècle dernier le gouvernement de la République française croyait devoir protester contre la mauvaise foi avec laquelle les Puissances étrangères, en donnant asile aux émigrés, toléraient les attaques qu'ils dirigeaient ostensiblement contre l'état de choses nouvellement établi. Elle explique également, à une époque plus rapprochée, l'internement des carlistes espagnols sur le territoire français, lors des guerres civiles qui divisaient l'Espagne, ou encore les réclamations élevées par la Porte à l'occasion de l'appui que le gouvernement grec avait prêté à l'insurrection de certaines provinces ottomanes.

218. — Quelles sont les *conséquences* du droit de souveraineté qui appartient aux États ?

Les applications qu'il est possible d'en faire, au point de vue inter-

national, sont extrêmement nombreuses. Il serait difficile, en tous cas inutile, d'en donner une énumération complète. Nous n'insisterons que sur les principales, c'est-à-dire sur celles qui au point de vue juridique donnent lieu aux observations les plus intéressantes. C'est pourquoi nous nous bornerons ici à traiter du droit qui appartient à tout gouvernement : 1° de négocier et de conclure les traités; 2° d'avoir pour ses nationaux et son territoire une législation indépendante; 3° de se soustraire à tout contrôle étranger dans l'exercice de la juridiction civile et criminelle; 4° d'échapper lui-même à la compétence des juridictions étrangères.

I. — **Droit de l'État de négocier et de conclure les traités.**

219. — Puisque le droit qu'a l'État de négocier et de conclure les traités est un des attributs de sa souveraineté ou de son indépendance, les États souverains seuls peuvent l'exercer. Il échappe donc, en tout ou en partie, à ceux qui auraient cédé à d'autres leurs pouvoirs souverains ou consenti par traité à en restreindre l'exercice. C'est le cas, par exemple, des États unis par un lien fédéral, auxquels le pacte d'union peut avoir interdit de conclure toute espèce de conventions internationales ou une sorte particulière de conventions de ce genre.

220. — On a souvent posé la question de savoir si les États mi-souverains ou protégés avaient la capacité de négocier et de conclure des traités. Pour les États mi-souverains, il ne saurait y avoir de réponse absolue. Ils sont ordinairement soumis, quant à la direction de leur politique extérieure, au contrôle d'une Puissance supérieure; mais la mesure exacte de leur dépendance ne peut se déterminer que par la teneur des obligations qu'ils ont contractées envers leur suzerain. C'est ainsi que le firman d'investiture octroyé par le sultan au khédive d'Égypte, le 30 juillet 1879, l'autorisait à négocier et à conclure avec les Puissances étrangères tous traités relatifs aux douanes, au commerce et aux rapports des Égyptiens avec les étrangers, sous la condition de ne porter aucune atteinte aux traités politiques du gouvernement ottoman ni à ses droits de souveraineté sur l'Égypte. Quant aux États protégés, qui conservent en principe, ainsi qu'il a été déjà dit, leur pleine et entière indépendance, ils peuvent librement traiter avec les Puissances étrangères, à moins cependant qu'ils n'aient expressément renoncé à cette prérogative dans le traité de protection. Nous citerons ici encore un exemple : le traité du Bardo, signé le 12 mai 1881 entre la France et le bey de Tunis, impose à ce dernier l'obligation de ne

passer aucun acte ayant un caractère international, sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République et sans s'être entendu préalablement avec lui (1).

II. — Droit de l'État d'avoir pour ses nationaux et son territoire une législation indépendante.

221. — Ce droit peut être examiné au triple point de vue de la législation civile, pénale, commerciale et économique. Nous ne l'étudierons ici qu'aux deux premiers points de vue, réservant l'examen du troisième pour le moment où nous traiterons des relations commerciales et économiques des nations.

a) *Législation civile.*

222. — Le principe de la souveraineté des États implique certainement que chaque État est libre de ne tenir aucun compte des législations étrangères, pour se borner, à l'égard des personnes qui habitent son territoire ou des biens qui y sont situés, à l'application rigoureuse du droit national. Réciproquement aussi, l'État, qui doit respecter l'indépendance des autres Puissances, ne peut exiger que sa loi nationale soit appliquée en quelque cas que ce soit par les autorités qui dépendent d'une souveraineté étrangère. L'essence de la souveraineté, il est bon de le répéter, est d'être légalement toute-puissante au dedans du territoire sur lequel elle s'exerce et légalement impuissante au dehors.

Mais il faut reconnaître que l'État dont l'égoïsme jaloux se refuserait à toute application des lois étrangères se condamnerait à un isolement funeste pour ses intérêts. Les États n'entretiennent pas seulement des rapports d'intérêt public ; ils se touchent encore par les relations d'affaires qui s'établissent entre leurs nationaux ; or, leur prospérité est intimement liée à la facilité de ces relations. Il est certain que les progrès de la vie sociale et juridique des peuples seraient singulièrement entravés, si leur activité ne pouvait s'exercer que dans les limites de leur territoire et ne devait trouver au delà la protection dont elle a besoin pour se développer. La politique étroite et mesquine d'un gouvernement, qui prétendrait se renfermer dans le cercle de sa législation positive, ne manquerait pas de lui attirer la haine de l'étranger et

(1) Art. 6 du traité. DE CLERCQ, *op. cit.*, XIII, p. 25 et s.

de susciter contre lui des mesures de rétorsion. Les intérêts que ses nationaux pourraient avoir au dehors se trouveraient désormais privés de l'appui légitime qu'ils trouvent dans leur propre législation, pour être soumis à l'application rigoureuse et peut-être malveillante de lois qui n'ont pas été faites pour eux. « Il y a là, a-t-on très bien dit, un besoin qu'on s'accorde généralement à reconnaître et qui se fait de plus en plus sentir : il faut que dans la mesure de ce qui est possible, chaque personne ait la faculté de se mouvoir sur le vaste échiquier du monde, avec la même liberté et la même sécurité que si elle renfermait son activité dans les limites d'un seul et même État ; il faut pour cela que les droits acquis par elle soient maintenus et sauvegardés, quel que soit le pays où ils se produisent et demandent protection » (1).

223. — C'est donc une nécessité des temps modernes que les différentes Puissances s'entendent pour résoudre les conflits qui naissent de la diversité de leurs législations positives ; c'est leur intérêt que de permettre, dans certaines conditions et dans des circonstances déterminées, une application raisonnable des lois étrangères aux biens situés sur leurs territoires et aux personnes qui les habitent. On ne leur demande pas, qu'on le remarque, de subir l'empire de souverainetés et de législations qui s'imposeraient d'autorité à elles (ce serait une violation manifeste de leur indépendance), mais seulement de réglementer leur compétence respective, de convenir d'une règle uniforme pour résoudre les conflits qui naissent à tout instant de l'application de leurs lois particulières. C'est d'ailleurs ce qu'elles ont bien compris : toutes ou presque toutes ont admis, soit dans leur législation intérieure, soit dans les traités qu'elles passent, un certain nombre de règles ayant pour but de fixer la mesure dans laquelle elles admettront, pour la solution de ces difficultés, l'autorité de la loi étrangère ; toutes indiquent au moins les principes dont elles comptent s'inspirer pour arriver à les résoudre.

224. — Les exemples de dispositions législatives, énonçant des principes et formulant des règles précises sur l'application des lois étrangères aux biens situés sur le territoire national et aux personnes qui l'habitent, sont extrêmement nombreux.

La plupart des codes civils promulgués par les nations civilisées contiennent à cet égard des dispositions explicites. Nous citerons particulièrement le Code civil italien (art. 6 à 12), le Code civil français (art. 3), le Code général prussien (Introduction, § 14 à 42), la loi néerlandaise sur les règles générales de la législation (art. 6 à 10) (2), le

(1) CH. BROCHER, *Cours de droit international privé*, 1882, Introduction, n° 8 ; I, p. 12.

(2) ASSER. *Éléments de droit international privé*, traduit et annoté par A. RIVIER, 1884, p. 28.

Code civil de la République argentine (art. 6 à 14), le Code civil du Pérou (Liv. I, section II, tit. II) (1), etc... ; sans compter les nombreuses lois spéciales et séparées, consacrées dans les différents pays au même objet, telles que la loi fédérale suisse du 22 juin 1881, relative à la capacité civile des étrangers en Suisse, la loi belge du 20 mai 1882, relative à la célébration du mariage des Belges en pays étranger, et celle du 25 mars 1876 (art. 10) qui détermine les conditions auxquelles les jugements étrangers seront exécutoires en Belgique (2), enfin les nombreux décrets par lesquels le gouvernement français autorise les sociétés anonymes et autres associations commerciales, industrielles ou financières constituées dans tels ou tels pays étrangers à exercer leurs droits en France (décrets du 7 mai 1859, 8 septembre 1869, 27 janvier 1861, 11 mai 1861, 22 juillet 1863, etc...) (3).

225. — Mais le moyen le plus efficace de remédier aux conflits qui naissent de la diversité des législations particulières est encore de les prévoir et de les régler dans des conventions diplomatiques. On s'accorde pour reconnaître que les traités seuls pourront amener une certaine uniformité dans leurs dispositions au moins essentielles, parce qu'ils ont la même force que des lois, qu'ils ont un caractère authentique et donnent ainsi la certitude aux règles établies par eux : « Les traités seuls peuvent établir des rapports juridiques entre deux pays sur le terrain du droit civil et du droit pénal, rapports dont la sanction consistera dans la réciprocité promise et observée. Les traités seuls peuvent consacrer d'une manière effective l'identité des règles reçues de part et d'autre, et en garantir le respect réciproque. Enfin, ils peuvent seuls, par des engagements pris en connaissance de cause entre États ayant une confiance mutuelle dans leurs lois et leurs institutions judiciaires, assurer dans la mesure nécessaire aux nationaux de ces États le bienfait d'une communauté juridique internationale » (4). Ajoutons enfin que les traités sont précieux, non seulement pour vider les conflits de législations, mais encore pour donner de la publicité aux faits juridiques qui les font naître, et par là mettre les intéressés en garde contre les surprises et les dangers auxquels les expose leur ignorance des lois étrangères, dont ils doivent subir l'application dans leurs rapports avec les étrangers (5).

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 544.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1877, VI[e] année, p. 470.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 614 ; VIII, p. 103, 174, 272, 309, 607 ; IX, p. 178, 680 ; etc. .

(4) A. BARD, *Précis de droit international; Droit pénal et privé*, 1883, p. 10.

(5) LAURENT, *Droit civil international*, Introduction, I, n° 36, p. 81. Dans

b) *Législation pénale.*

226. — Les conflits qui s'élèvent en matière de législation pénale mettent en jeu deux intérêts essentiels, la souveraineté de l'État et le respect de la liberté individuelle. Quel que soit le fondement que l'on assigne au droit de punir (c'est un point sur lequel il n'y a pas lieu d'insister ici), son exercice relève dans chaque État du pouvoir souverain.

Quelle est, au point de vue des relations internationales, l'étendue de ce droit? Quelle en est la portée? Nous répondrons à cette double question, en nous plaçant à un point de vue général, sans entrer, sauf pour y puiser des exemples d'application, dans l'examen des diverses législations particulières (1).

Deux hypothèses doivent être distinguées : les faits répréhensibles ont été commis sur le territoire de l'État ou ils l'ont été à l'étranger.

Première hypothèse. — *Délits commis sur le territoire de l'État.*

227. — Il est universellement admis que les États ont le droit de poursuivre et de punir, dans la mesure indiquée par leur législation pénale, les délits commis sur leur territoire. C'est la conséquence de leur droit de souveraineté. Toutes les législations positives formulent, ou à peu près, la règle de la manière suivante : les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. Il suffit donc qu'un fait prévu et puni par la loi ait été commis sur le territoire national, pour que les juridictions locales aient le droit d'en connaître et d'ap-

sa session de Genève, présidée par Mancini, l'Institut de droit international a reconnu l'évidente utilité, et même, dans certains cas, la nécessité des traités par lesquels les États adopteraient d'un commun accord des règles uniformes et obligatoires, pour la solution des questions concernant les personnes, les biens, les actes, les successions, les procédures et les jugements étrangers; ce serait un moyen de soustraire la solution des conflits de droit privé aux contradictions qui existent entre des législations parfois inconciliables, à l'influence dangereuse des intérêts et des préjugés nationaux, aux incertitudes de la jurisprudence et de la science elle-même. (Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, III, p. 548.)

(1) V. sur cette matière, pour plus amples détails, A. Bard, *Précis de dr. international*, 1893; P. Fiore, *Traité de droit pénal international* (trad. par Ch. Antoine); L. Renault, *Étude sur les dispositions pénales des diverses législations relatives à la répression des crimes commis hors du territoire*, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1880, p. 384-411, 420-423; Ch. Brocher, *Étude sur les conflits de législation en matière de droit pénal*, dans la *Revue de droit international*, 1875, p. 23 et s.; Deloume, *Principes généraux de droit international en matière criminelle*, Paris, 1882.

pliquer la peine ; il n'y a pas à distinguer suivant que l'auteur de l'infraction est étranger ou non, que la victime appartient à telle ou telle nationalité, que le fait dont on poursuit la répression ne soit pas répréhensible pour l'État auquel appartient le coupable ou y soit moins sévèrement puni (1).

228. — Du principe résultent plusieurs conséquences : 1° Il ne doit y avoir sur le territoire aucun lieu où la force de la loi pénale ne puisse pénétrer. Les théories anciennement admises sur le *droit d'asile*, qu'il s'agît d'asile religieux ou d'asile international, n'avaient aucune raison d'être, et sont définitivement abandonnées (2); 2° l'infraction commise sur le territoire d'un État doit être poursuivie, jugée et punie conformément à sa loi pénale (3). La peine applicable est celle qu'elle édicte, sans qu'il faille tenir compte des dispositions légales du pays auquel le délinquant appartient ; 3° la juridiction de l'État sur le territoire duquel le délit a été commis a seule compétence pour le juger. Donc, à supposer que le coupable ait déjà été poursuivi et jugé, même contradictoirement, en pays étranger pour le même fait, cette juridiction doit pouvoir le poursuivre et le juger à nouveau. Cette solution peut paraître rigoureuse, si l'on suppose que le coupable, traduit à nouveau devant les juridictions locales, a déjà subi une peine à l'étranger ; on sera peut-être tenté de la repousser au nom de la règle « *non bis in idem* », qui est fondée sur

(1) Nous dirons plus loin ce qu'il faut entendre par territoire de l'État. — V. également plus bas ce qui concerne la juridiction pénale de l'État sur les eaux territoriales et les navires étrangers qui y sont mouillés.

(2) Déjà dans l'antiquité, mais surtout au moyen âge, à mesure que se répandit le christianisme, on vit se former et s'établir l'opinion que certains lieux, tels que les temples, les églises, les monastères, etc., devaient être considérés comme sacrés et mettaient à l'abri de toute poursuite les personnes qui parvenaient à s'y réfugier. Ce droit d'asile fut évidemment un adoucissement apporté à la barbarie et à l'arbitraire, dans un temps où il n'existait pas de justice criminelle régulière, où chacun tirait lui-même vengeance des injures dont il avait été victime et où la peine constituait non pas un moyen de réprimer la violation du droit, mais une arme politique employée par les puissants pour asservir les faibles. On conçoit qu'avec le développement du pouvoir gouvernemental au sein des États, le droit d'asile ait peu à peu disparu, pour être enfin aboli le jour où l'on a constaté qu'il était en contradiction avec une organisation politique régulière.

Les peuples invoquaient également le droit d'asile pour échapper à l'obligation dont ils étaient tenus de maintenir l'ordre dans la communauté internationale ; ils s'en prévalaient notamment pour refuser la livraison du coupable à l'État qui le réclamait pour le juger et le punir. Nous verrons plus loin, en traitant de l'extradition, dans quelle mesure cette prétention peut être raisonnablement admise.

(3) En Angleterre, l'étranger pouvait jusque dans ces derniers temps réclamer un jury composé mi-partie d'Anglais, mi-partie d'étrangers. Actuellement, depuis l'act du 12 mai 1870 (art. 5), il est jugé dans la même forme que le citoyen anglais (*Annuaire de législation étrangère*, 1872. p. 6).

un principe de justice universelle. Il faut cependant la maintenir, dans l'intérêt de la souveraineté de l'État, dont l'exercice ne saurait être paralysé par aucune circonstance extérieure, sauf à tempérer, s'il est nécessaire, sa rigueur par l'application du droit de grâce (1).

Deuxième hypothèse. — *Délits commis hors du territoire.*

229. — C'est une question fort discutée, en théorie du moins, que celle de savoir si les faits délictueux commis hors des frontières d'un État doivent tomber sous l'application de sa loi pénale, en d'autres termes si la loi pénale est ou non territoriale.

Trois opinions principales sont en présence.

1° La première, qui d'ailleurs n'a pas été consacrée par les législations positives, fonde le droit de punir sur le principe même de la justice, universelle et absolue. Les crimes constituant, quels que soient l'agent, la victime et le lieu, une atteinte à ce principe, toutes les juridictions répressives peuvent et doivent les poursuivre, puisque toutes ont été organisées en vue d'assurer le règne de l'ordre et le triomphe de la justice. On ajoute qu'une telle conception sert l'intérêt bien entendu des peuples eux-mêmes, car la certitude pour les malfaiteurs de ne pas trouver, sur la surface du monde civilisé tout au moins, un pouce de terrain où il soient assurés de l'impunité, est la meilleure manière de prévenir leurs méfaits (2).

Cette doctrine nous paraît exagérée dans son principe et fertile en inconvénients pratiques.

D'abord, et sans y insister outre mesure, il est facile de démontrer que si, d'une façon abstraite, le droit de punir a pour fondement les nécessités de la justice absolue, envisagé comme acte social, il se justifie par la mission qui incombe à la société de garantir la liberté de tous, en protégeant les droits de chacun. L'idée de protection sociale est en matière pénale l'idée dominante. Les lois criminelles n'ont pas et ne peuvent avoir pour objet de faire régner l'ordre moral ou divin

(1) Les jurisprudences française et belge sont en ce sens. V., notamment, Metz, 19 juillet 1859 (Sir., 59, 2, 641, et la note) ; Cass., 21 mars 1862 (Sir., 62, 1, 541); 23 novembre 1866 (Sir., 67, 1, 457) ; 11 septembre 1874 (Sir., 74, 1, 335) ; etc. Cass. belge, 31 décembre 1859 (*Journal du ministère public,* III, p. 66). — Cf. Ch. Brocher, dans la *Revue de dr. int.*, 1875, p. 51 ; A. Bard, *op. cit.*, p. 32. V. aussi Code pénal italien, art. 5.

(2) Cette théorie cosmopolite, si on peut l'appeler ainsi, dont Grotius avait déjà exposé l'idée première (Grotius, *op. cit.*; II, ch. 20, § 40), a été soutenue de nos jours par Beccaria, *op. cit.*; Pinheiro-Ferreira, *Droit des gens*, II, p. 31 ; Ortolan, *Éléments de droit pénal*, I, p. 381 et s. ; Carrara, *Programma del corso di diritto criminale*, Lucques, 1871, p. 733 et s.; etc.

sur la terre, mais seulement de maintenir l'ordre public et le respect des droits individuels, tels qu'ils sont compris l'un et l'autre par l'État qui les a promulguées. En outre, que d'inconvénients cette doctrine n'offre-t-elle pas dans son application ! C'est sur le territoire même où le fait délictueux a été commis et par les autorités locales que le jugement peut être rendu et la peine appliquée avec le plus d'impartialité et de justice. Est-il possible, loin du théâtre du crime, de recueillir les éléments de la vérité et d'en apprécier exactement la valeur ? Comment faire venir les témoins, contrôler leurs dires, opérer les descentes sur lieux et se livrer aux constatations de toutes natures qui s'imposent aux magistrats instructeurs ? Il semble difficile, sinon impossible, de juger loin du lieu de l'infraction avec promptitude, et, surtout, avec toutes les garanties désirables d'une justice impartiale et sûre.

2° Une solution plus simple a été proposée : elle est basée sur l'effet *purement territorial* des lois criminelles. Le pouvoir pénal de l'État, disent ses partisans, a pour bornes les limites du territoire. Tous les crimes commis dans l'étendue de ce territoire doivent être punis par les juridictions locales, conformément à la loi nationale ; mais ceux-là seulement doivent l'être ainsi : les crimes commis au delà des frontières par des nationaux ou des étrangers contre qui que ce soit, nationaux, étrangers ou État lui-même, ne peuvent en aucun cas être soumis à ces juridictions ni atteints par cette loi (1). On s'appuie sur ce fait que l'exercice de la juridiction pénale est une prérogative de la souveraineté, que celle-ci expire aux frontières, que l'État ne peut au delà imposer sa volonté ni par conséquent punir en cas de désobéissance à ses ordres. On ajoute qu'avec tout autre système on court le risque de soumettre l'agent à deux législations contradictoires, l'une, celle du lieu où le crime a été commis, ne le tenant peut-être pas pour coupable, alors que l'autre, celle du pays où il a été arrêté, le poursuit comme tel ; que si cette contradiction n'existait pas, on l'exposerait en tout cas à deux condamnations pour un même fait. On fait observer enfin qu'aucun État n'a un intérêt essentiel à réprimer un fait qui s'est passé hors de son territoire, et que les juges naturels d'un coupable sont ceux du pays où la faute a été commise, qu'eux seuls sont en situation de rendre une justice prompte, efficace et exemplaire.

Cette doctrine semble plus fondée que la précédente. Ce n'est pas

(1) C'est la solution soutenue en général par les jurisconsultes anglais et américains. V. PHILLIMORE, *op. cit.*, IV, § 972, p. 767 et s. ; I, p. 376 et s., etc. ; HALL, *op. cit.*, p. 176 ; STORY, *Conflict of laws*, § 620 et s. ; WHEATON, *op. cit.*, § 113, p. 180. — Cf., KLÜBER, *op. cit.*, § 64 ; ROHLAND, *Internationales Strafrecht*, p. 23 ; CH. BROCHER, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880, p. 50 et s.

cependant qu'elle soit à l'abri de toute critique. Ses partisans disent qu'aucun État n'a un intérêt essentiel à punir des crimes commis hors de ses frontières; mais, l'affirmation est loin d'être exacte. Qui oserait nier qu'un État contemporain ne soit essentiellement intéressé à ce qu'on ne conspire pas à l'étranger contre sa sûreté, à ce qu'on n'y contrefasse pas le sceau de l'Etat, ses monnaies, les papiers nationaux ou les billets de banque autorisés par lui ? Une législation qui ne réprimerait pas de tels actes ne pourvoirait pas suffisamment à la sûreté publique de la nation ni à la défense sociale. En outre, le principe de l'effet uniquement territorial de la loi pénale a des conséquences telles que ses partisans ne peuvent se résoudre à les reconnaître toutes. L'État n'aura-t-il pas le droit de punir ses propres sujets, quand, après avoir commis un crime au delà de la frontière, ils reviennent dans leur patrie ? Son territoire devra-t-il servir de refuge à tous les individus qui se seront rendus coupables de crimes à l'étranger, même contre lui? Qu'on suppose un individu placé de l'autre côté de la frontière d'un pays et tuant d'un coup de fusil un des habitants de ce pays : sera-t-il assuré de l'impunité, s'il passe ensuite la frontière et se réfugie sur le territoire de l'État dont il vient de tuer le sujet? (1) On refuse d'accepter ces conséquences et cependant elles découlent logiquement du principe.

3° Il est enfin une troisième doctrine, intermédiaire entre les deux précédentes. Elle admet que les lois pénales d'un État sont à la fois *territoriales et personnelles* ; territoriales, en ce sens qu'elles atteignent toutes les infractions commises sur le territoire, et personnelles, en ce qu'elles atteignent également les crimes commis hors du territoire par des nationaux. Qu'on remarque, à cet égard, qu'il ne s'agit pas pour l'État de faire à l'étranger acte de souveraineté, d'y punir directement, en vertu de ses dispositions pénales, les actes répréhensibles commis par ses ressortissants, mais seulement de poursuivre l'acte incriminé, lorsque l'agent se trouvera d'une manière ou d'une autre sur son territoire. La loi d'un peuple n'a d'autorité que dans les limites du territoire national, c'est chose certaine, mais il n'en résulte pas qu'elle ne puisse atteindre sur ce même territoire les infractions commises partout ailleurs (2).

On fonde la personnalité de la loi pénale, dans la mesure qui vient d'être indiquée sur les motifs principaux que voici. Théoriquement, l'on peut dire que les lois criminelles spécifient les actes tenus pour

(1) CH. BROCHER, *op. cit.*, p. 61 et s.

(2) HEFFTER, *op cit.*, § 36 ; FAUSTIN HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle*, II, p. 133 et s.; VILLEFORT, *Des crimes et des délits*, p. 8; WHEATON, *Conflict of laws* ; § 870 et s. ; CH. BROCHER, *op. et loc. cit.*

incompatibles avec la dignité de citoyen, et que l'habitant d'un pays qui ne les observe pas quand il séjourne à l'étranger, accomplit un acte contraire à l'honneur du citoyen et doit pour ce motif être puni dans sa patrie ; ou bien encore (c'est une considération voisine de la précédente et qui tend au même résultat), que le droit qu'a l'État de punir ses sujets pour des crimes commis hors de ses frontières est une conséquence de la protection dont il les couvre même en pays étranger. Pratiquement, l'on donne cette excellente raison, qu'il est universellement admis, quoique la question soit discutable en principe, que l'extradition des nationaux ne doit pas être accordée : si l'État n'extrade pas ses nationaux pour les remettre entre les mains du gouvernement sur le territoire duquel ils ont commis l'infraction, il doit se charger de les punir lui-même, car l'intérêt supérieur de la justice comme l'intérêt particulier des deux États exigent que la répression ait lieu.

Ces motifs n'existent plus lorsque le crime a été commis à l'étranger par un étranger. Aussi, l'État sur le territoire duquel il se sera réfugié se contentera de l'extrader, si l'extradition est demandée, et en tout cas de l'expulser, s'il le juge nécessaire, par simple mesure administrative. Néanmoins, la plupart des législations positives réservent le cas où il s'agit de crimes commis à l'étranger par des étrangers contre la sûreté ou le crédit de l'État, tels que fabrication de fausses monnaies, contrefaçon du sceau de l'État ou des billets de banque autorisés par ses lois. En pareils cas, l'État lésé aura le droit, toujours sous la condition de se saisir des coupables sur son territoire, de les poursuivre et de les faire juger par ses tribunaux criminels. Cette réserve s'explique sans peine : d'une part, l'État contre lequel de pareils attentats sont dirigés est directement intéressé à les réprimer ; d'autre part, il est contraint de les punir lui-même, car ils sont indifférents au repos des autres nations, et particulièrement de celle sur le territoire de laquelle ils ont été perpétrés Celle-ci peut même avoir intérêt à ne pas agir, et, en tout cas, elle manque des éléments nécessaires pour apprécier la valeur réelle du préjudice causé et, par suite, pour mesurer exactement la peine (1).

230. — Nous venons de constater que, dans le système le plus généralement suivi et qui paraît le mieux fondé, les infractions commises à l'étranger par un étranger ne sauraient être en principe poursuivies ni pu-

(1) Ce dernier système est, en pratique, le plus généralement suivi. V., notamment, la loi française du 27 juin 1866, modifiant les articles 5, 6 et 7 du Code d'instr. crim., le Code pénal allemand de 1870 (art. 4 et s.), et la loi belge du 17 avril 1878.

nies par les tribunaux de l'État sur le territoire duquel l'agent s'est réfugié, mais que cet État pourrait, sur la demande de l'intéressé, lui livrer le coupable par voie d'extradition. Nous sommes donc tout naturellement amenés à parler de l'*extradition*, pour compléter l'examen général des règles spéciales à l'application des lois criminelles dans les relations internationales.

De l'extradition.

231. — Qu'est-ce que l'extradition ? Quelle en est l'origine, le fondement ? Quelles en sont les conditions, les effets ? Telles sont les questions auxquelles nous répondrons en nous plaçant au point de vue du droit commun international, c'est-à-dire du droit tel qu'il résulte soit de la coutume soit des clauses généralement insérées dans les traités.

1° *Qu'est-ce que l'extradition ?*

232. — L'extradition est l'acte par lequel un État livre un individu, accusé ou condamné pour une infraction commise sur son territoire, à un État qui le réclame et qui a compétence pour le juger et le punir. L'extradition est du domaine du droit international public, car elle met directement en rapport les souverainetés de deux États, l'État requis ou pays de refuge (c'est l'État qui livre ou s'engage à livrer le prévenu) et l'État réclamant ou requiérant (c'est l'État qui demande la livraison du coupable), et cela, à l'occasion d'une infraction commise ordinairement sur le territoire de l'un par un individu réfugié sur le territoire de l'autre. Aussi, les règles qui gouvernent l'extradition n'ont-elles rien d'absolu ni d'invariable.

La plupart du temps, ces règles résultent des conventions internationales. Ces conventions sont, au point de vue qui nous occupe, d'une utilité manifeste. Elles fixent le droit à l'égard des réfugiés, préviennent l'arbitraire des gouvernements et réduisent leur responsabilité ; elles suppriment les lenteurs et les incertitudes qui naissent d'une pratique uniquement coutumière, et assurent par là même la répression des faits délictueux ; elles protègent enfin, par des dispositions nettes et précises sur leurs obligations respectives, les États faibles contre le caprice des États puissants. On allègue, il est vrai, que leurs clauses, arrêtées à l'avance, peuvent devenir en pratique une source de complications et d'embarras, qu'elles ne se plient pas aussi facilement que des négocia-

tions qui seraient ouvertes sur chaque cas particulier aux changements exigés par les nécessités sociales. Ces observations contiennent certainement une part de vérité; mais les inconvénients qu'elles signalent peuvent être facilement évités : il suffit, en effet, que les États, pour sauvegarder leur liberté, se réservent par une clause spéciale le droit de dénoncer les traités d'extradition qu'ils concluent à l'expiration de délais assez rapprochés les uns des autres.

Les lois particulières des États contiennent souvent aussi des dispositions spéciales aux conditions, aux formes ou aux effets de l'extradition (1). Ces dispositions présentent sur les simples conventions des avantages certains. Elles indiquent, en effet, l'ensemble des principes dont le gouvernement s'inspirera dans la conclusion des traités qu'il est appelé à passer en cette matière; elles précisent ses pouvoirs, dans les cas où l'extradition lui est demandée en dehors de toute convention; elles organisent la procédure proprement dite de l'extradition, procédure dont les traités laissent en général le règlement à la disposition des parties contractantes. A ces divers points de vue, on doit souhaiter qu'elles se multiplient (2).

2° *Quelle est l'origine et quel est le fondement de l'extradition?*

233. — Dans l'antiquité, l'isolement hostile dans lequel vivaient les peuples s'opposait à la pratique de l'extradition. Les exemples que l'on a quelquefois cités pour prouver qu'elle a de tout temps existé ne sont rien moins que probants. En Grèce, ce sont les Achéens qui demandent qu'un certain nombre de leurs compatriotes, coupables d'avoir dévasté un village, leur soient livrés par Sparte, et qui menacent de rompre leur alliance avec la cité, s'il n'est pas fait droit à leur requête; ce sont encore les Athéniens qui s'obligent à livrer aux Macédoniens quiconque aura attenté à la vie de Philippe de Macédoine. A Rome, ce sont les Gaulois réclamant l'extradition de l'envoyé Fabius qui les avait attaqués, et les Romains demandant qu'on leur livrât Annibal. Mais ces faits démontrent uniquement que l'extradition n'était alors motivée que par les circonstances politiques. Les États forts l'exigeaient, sous menace de guerre, des États faibles; la plupart du temps, ils demandaient la livraison non pas même de criminels

(1) Des lois de ce genre existent en Belgique, dans les Pays-Bas, en Angleterre, aux États-Unis (BILLOT, *Traité de l'extradition*, p. 425 et s.). En France, un projet de loi sur l'extradition des malfaiteurs a été présenté par le gouvernement au Sénat le 2 mai 1878; il n'a pas encore abouti.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1881-82, p. 127; BILLOT, *op. cit.*, p. 9 et s.

politiques, mais d'ennemis politiques qu'ils voulaient réduire à l'impuissance. Pour le reste, il n'existait ni traités ni règles fixes. L'extradition était un pur acte politique, et nullement une mesure par laquelle les États se prêtaient une assistance réciproque en vue de la répression des faits délictueux.

Au moyen âge, on trouve non pas seulement des exemples isolés d'extradition, mais encore des traités qui en règlent les conditions, la forme ou les effets. Ainsi, par le traité de 1303, l'Angleterre et la France s'obligeaient l'une envers l'autre à ne pas donner asile à leurs ennemis et à leurs sujets révoltés; par le traité de 1497, l'Angleterre et la Flandre prenaient un engagement semblable; par le traité de 1661, le Danemark s'engageait à livrer au roi d'Angleterre, Charles II, les individus qui avaient contribué au supplice de son père. Mais, on le voit par ces exemples, l'extradition s'appliquait seulement aux criminels politiques ou encore aux adversaires de la religion catholique et aux hérétiques que tous les États de l'Europe occidentale traitaient en ennemis, mais non aux criminels de droit commun. En outre, on ne trouve alors aucune trace d'une organisation légale de l'extradition, suivant les conditions et les formes adoptées de nos jours. Il ne faut pas s'en étonner. Le caprice ou la faiblesse des souverains, le peu de développement des relations internationales, l'absence ou la pénurie des voies de communication qui rendait presque impossible la fuite des criminels, expliquent suffisamment qu'au moyen âge, et même plus tard, les États n'aient pas eu le sentiment qu'il existait pour eux une obligation juridique de se livrer réciproquement les coupables (1).

C'est seulement vers la fin du XVIII[e] siècle que l'extradition, telle qu'on la conçoit aujourd'hui, entra dans les mœurs internationales. Il fallut, pour la faire accepter, cette solidarité morale que la philosophie du XVIII[e] siècle contribua à établir entre les nations. A la fin de ce siècle, la France entretenait des relations régulières d'extradition avec tous les pays limitrophes, sauf la Grande-Bretagne, et vers le commencement du XIX[e] siècle, le nombre des traités qu'elle passa à cet égard avec les nations étrangères augmenta dans de notables proportions. Le mouvement se communiqua aux autres États d'Europe ou d'Amérique, et se propagea avec une telle rapidité qu'à l'heure actuelle l'ensemble des conventions d'extradition forme comme un réseau qui couvre les deux mondes (2).

234. — C'est qu'en effet le principe de l'extradition s'est imposé

(1) Cf., sur tous ces points, F. DE MARTENS, *op. cit.*, III, p. 53 et s.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 1092; BILLOT, *op. cit.*, p. 45 et s.; P. FIORE, *op. cit.*, p. 285 et s.

avec une telle évidence que, depuis longtemps, les discussions sur l'origine et la nature du droit ont fait place, comme on le disait au Sénat français, en 1878, à un débat plus circonscrit sur les conditions dans lesquelles il doit s'exercer. L'obligation d'extrader les malfaiteurs repose sur l'intérêt commun des nations et sur les exigences d'une bonne administration de la justice (1). Certes, les Etats peuvent se prévaloir de leur souveraineté pour garantir à l'étranger coupable le libre asile sur leur territoire; mais cette prérogative, ils ne sauraient l'exercer d'une façon permanente et absolue sans compromettre leur moralité et leur intégrité sociale. Le pays qui ne craindrait pas d'offrir aux criminels une immunité de ce genre deviendrait bientôt l'asile de prédilection des malfaiteurs du monde entier. Que deviendrait sa sécurité intérieure ?

L'intérêt évident des nations leur conseille donc de répondre favorablement aux requêtes qu'elles reçoivent des juges naturels du coupable, c'est-à-dire avant tout des juges du lieu où l'infraction a été commise. Elles doivent former entre elles, suivant une heureuse expression, une société d'honnêtes gens. Ajoutons que la justice absolue, qui est la dette commune de l'humanité entière, exige la punition des criminels : puisque les États n'ont chacun, en vertu des droits de souveraineté qui leur appartiennent individuellement, qu'une compétence limitée à certains actes seulement, puisque les exigences de la procédure et l'exécution de la peine impliquent, nous l'avons vu, la remise du coupable entre les mains de l'autorité naturellement chargée de poursuivre la répression de son crime, il est nécessaire que les gouvernements s'imposent la loi de l'extradition (2).

235. — Est-ce à dire que l'extradition soit un droit que l'État requérant puisse faire valoir contre l'État requis? Nullement, à moins bien entendu qu'un traité formel ne lient ces deux États l'un à l'égard de l'autre. Les États jouissent ici, comme ailleurs, d'une entière indépendance dans leurs relations réciproques; ils agissent en toute liberté, sous leur propre responsabilité.

236. — A l'inverse, si l'extradition est obligatoire en cas de traité, demeure-t-elle facultative pour le gouvernement requis en l'absence

(1) L. RENAULT, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1881-82, p. 71.

(2) CH. BROCHER, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, p. 204 et s. — M. ROUHER, dans un discours prononcé le 4 mars 1866 au Corps législatif, a très nettement indiqué les motifs de l'extradition : « Le principe de l'extradition est le principe de la solidarité, de la sûreté réciproque des gouvernements et des peuples contre l'ubiquité du mal. »

de stipulations formelles? C'est une chose certaine. La solution ne saurait être douteuse que dans l'hypothèse où un traité ayant formellement énoncé un certain nombre de cas d'extradition, l'une des parties contractantes demanderait à l'autre la livraison d'un individu coupable d'un fait non prévu. Quelques gouvernements considèrent les traités de ce genre comme essentiellement limitatifs. Nous croyons, pour notre part, qu'une distinction s'impose. Dans les pays où une loi d'extradition détermine les pouvoirs du gouvernement, il est certain que ni les tribunaux ni le gouvernement lui-même n'ont le droit d'augmenter arbitrairement la liste des crimes ou des délits prévus par elle : ils ne sauraient alors dépasser les termes du traité. Mais, si cette loi intérieure n'existe pas, le gouvernement du pays de refuge aura toute liberté pour accorder l'extradition même en dehors des cas formellement énoncés au traité. La solution contraire aurait pour effet de donner au prévenu, qui n'a pas été et n'a pu être partie à la convention diplomatique, le droit de l'invoquer, d'interpréter son silence, et d'imposer à l'État l'obligation de le protéger contre les réclamations dont il est l'objet; or, cette conséquence est inadmissible au point de vue juridique.

Il suit de là que l'État requis peut accorder l'extradition, à raison de faits commis antérieurement au traité qui en a déterminé les conditions et les formes, ou, si l'on veut, que tout traité d'extradition a naturellement un effet rétroactif. Cette rétroactivité, qu'on le remarque, est pleinement justifiée par les principes du droit, puisque le traité ne fait que transformer en une obligation juridique le devoir moral qui incombait à l'État de livrer le coupable à ses juges naturels (1).

3° *Quelles sont les conditions de l'extradition?*

237. — L'extradition suppose, d'une part, une infraction à la loi pénale, de l'autre, une personne convaincue de l'avoir commise. Par

(1) Cf. sur ces différentes questions, BILLOT, *op. cit.*, p. 251 et s.; L. RENAULT, *op. cit.*, p. 88; *Journal du dr. int. privé*, 1875, p. 222; 1880, p. 406; 1884, p. 645.

La dernière des solutions qui viennent d'être indiquées ne se réfère qu'aux cas où les traités d'extradition sont muets sur la question de rétroactivité. Mais, très souvent, ils contiennent à cet égard une clause expresse, qu'il suffira d'appliquer. Ainsi, le traité du 14 août 1876 entre la France et la Grande-Bretagne, art. 4 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 454 et s.), déclare ses dispositions rétroactives. Au contraire, les traités du 9 novembre 1843 entre la France et les États-Unis (art. 5), et du 23 mars 1853 entre la France et le Vénézuéla (art. 10), consacrent formellement la non-rétroactivité (DE CLERCQ, *op. cit.*, V, p. 123 et s.; VI, p. 324 et s.).

suite, les conditions auxquelles elle est subordonnée se réfèrent soit aux personnes, soit aux faits délictueux.

a) Conditions relatives aux personnes.

238. — En principe, toute personne, accusée ou condamnée, qui se réfugie sur un territoire étranger, est passible de l'extradition. Mais cette règle est loin d'être absolue.

D'abord, en fait, les États sont libres d'insérer dans leurs conventions telles exceptions qu'ils jugent convenables. Ainsi, l'article 9 du traité du 26 août 1850 entre la France et l'Espagne disposait que les individus coupables de crimes ou de délits en France et qui auraient acquis en Espagne le droit de se soustraire à la peine de mort en vertu de l'asile ecclésiastique, ne seraient extradés et remis entre les mains des autorités françaises que sous la condition de ne pas être frappés par elles de cette peine (1).

En outre, la jurisprudence internationale admet à la règle générale deux exceptions importantes, que l'on trouve insérées dans la plupart des conventions d'extradition.

239. — La *première exception* est relative aux esclaves fugitifs.

Un esclave a pris la fuite pour recouvrer la liberté et s'est réfugié sur le territoire d'une Puissance qui ne reconnaît pas l'esclavage : l'État esclavagiste ne peut en demander ni en obtenir l'extradition. En touchant le sol étranger, l'esclave est devenu libre. Le gouvernement du pays de refuge méconnaîtrait les principes humanitaires sur lesquels reposent ses institutions, s'il le faisait retomber sous le joug de la servitude. en le livrant à ses anciens maîtres.

La question est plus délicate, lorsque l'esclave a pris la fuite et s'est réfugié sur le territoire d'une Puissance anti-esclavagiste pour se soustraire aux conséquences pénales d'un crime ou d'un délit commis par lui dans le pays de ses maîtres. Si le gouvernement intéressé réclame l'extradition, il fondera évidemment sa demande non sur ce que le fugitif est un esclave, mais sur ce qu'il est coupable d'une infraction de droit commun. Dans ces conditions, peut-on la lui refuser? Si on la lui refuse, n'est-il pas en droit d'adresser aux autorités du pays de refuge le juste reproche d'accorder au fugitif, parce qu'il est esclave, une impunité que rien ne justifie? Nous croyons malgré tout que le refus de l'extradition, même dans ce cas, est légitime. Tout d'abord, il n'y a

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 25 et s.— Cette clause, relative à l'asile ecclésiastique qui subsistait encore en Espagne, a été supprimée dans le traité d'extradition que les deux mêmes Puissances ont conclu le 14 décembre 1877, comme contraire aux principes de la civilisation moderne (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 58 et s.)

point de doute qu'il le soit, lorsque la demande est basée sur une infraction ou une condamnation dont le caractère criminel résulte uniquement de la situation faite à l'esclave : celui-ci, par exemple, a tué ou blessé ceux qui voulaient le retenir, pour l'empêcher de conquérir la liberté en se réfugiant à l'étranger. Mais il l'est encore, à notre avis, quand l'acte reproché au fugitif a tous les caractères d'un crime de droit commun. Alors, en effet, il trouve sa justification dans une idée d'humanité et de protection. L'État requérant n'offre en pareille hypothèse aucune garantie d'impartialité, et ce serait livrer le coupable à l'arbitraire que de le remettre entre ses mains. Tout au plus, pourrait-on admettre l'extradition, si le gouvernement qui la demande consentait à reconnaître au fugitif la qualité d'homme libre et s'engageait à le juger en cette qualité (1).

240. — La *seconde exception* est relative aux nationaux de l'État requis.

A cette occasion, on peut, d'une façon générale, rechercher quelle influence la nationalité du coupable réfugié à l'étranger exerce sur les règles de l'extradition. Or, trois hypothèses peuvent se présenter : l'individu dont l'extradition est réclamée appartient à la nationalité du pays requérant ; il est le sujet d'une Puissance tierce ; enfin, il est le citoyen de l'État requis.

Le *premier* cas n'offre aucune difficulté : les autorités du pays requérant ayant compétence pour juger le coupable ou pour lui faire subir la peine, le gouvernement requis doit sans hésitation le livrer à sa justice nationale.

Le *second* doit recevoir la même solution. C'est, par exemple, un Belge qui commet un crime en France et s'enfuit en Allemagne; le gouvernement français demande l'extradition de ce Belge au gouvernement allemand : l'obtiendra-t-il ? Sans nul doute. Ni l'un ni l'autre des gouvernements intéressés n'ont à se préoccuper de la nationalité du réfugié. L'extradition se justifie par la nécessité d'assurer la répression du crime là où il a été commis ; elle est donc indépendante de toute question de nationalité. L'État requis n'a qu'un point à examiner, à savoir s'il livre l'individu réclamé aux juges compétents pour connaître de son délit. Néanmoins, la courtoisie internationale lui fait un devoir ou au moins lui conseille d'avertir le gouvernement du pays auquel appartient le coupable, afin de provoquer ses observations (2). Mais quel que soit l'avis de ce

(1) Cf. L. RENAULT, *Étude sur l'extradition en Angleterre*, Paris, 1879, p. 5, note 2. — V. cependant H. WHEATON, dans la *Revue de droit français*, IX, p. 346.

(2) Certains traités déclarent obligatoire pour l'État requis la communication

gouvernement, il reste toujours souverain appréciateur de l'opportunité de l'extradition : c'est un des privilèges inhérents à son droit de souveraineté.

Le *troisième* cas, celui où l'individu réclamé est citoyen de l'État requis, donne lieu, en théorie et en pratique, à plus de difficultés.

La plupart des Puissances admet que l'extradition ne doit pas s'appliquer aux nationaux (1). Sur quelles raisons s'appuient-elles? Il y en a plusieurs : 1° Tout individu a le droit d'être jugé par les tribunaux de son pays, ou, comme on dit, par ses juges naturels ; 2° l'État manquerait à son devoir de protection, s'il livrait ses nationaux à la justice étrangère ; il doit veiller à ce qu'ils puissent user des droits et invoquer les garanties que leur accorde leur législation nationale, et ce serait les exposer à perdre ces droits et ces garanties que de les soumettre à une juridiction qui n'est pas tenue de les respecter ; 3° le sentiment de la dignité nationale se révolte à l'idée d'un pays livrant ses ressortissants à des tribunaux étrangers ; 4° enfin, n'est-il pas à craindre que ceux-ci ne montrent pas à leur égard la même impartialité que leurs juges naturels, qu'ils soient trop souvent disposés à se montrer sévères envers ceux qui viennent du dehors et ne sachent pas

de la demande d'extradition à l'État tiers (V. à ce sujet P. FIORE, *op. cit.*, p. 559 et s.). D'autres vont plus loin et subordonnent l'extradition à son consentement. (V. notamment la convention conclue le 7 novembre 1867 entre l'Italie et l'Uruguay.)

(1) Le projet de loi voté par le Sénat français, en 1879, consacre formellement ce principe (art. 3 du projet). La loi belge du 15 mars 1874 (art. 1) et la la loi néerlandaise du 6 avril 1875 (art. 8) se prononcent dans le même sens.

En Angleterre et aux États-Unis, pays dont les législations pénales sont presque exclusivement territoriales, l'extradition des nationaux n'est pas interdite. Pendant longtemps, la solution que ces gouvernements admettaient au point de vue qui nous occupe n'avait présenté aucun intérêt pratique, puisqu'ils n'accordaient l'extradition qu'aux États avec lesquels ils étaient liés par traités, et que par suite de la réciprocité qui formait la base de leurs obligations conventionnelles, leurs nationaux échappaient à l'extradition par cela même que ceux des autres pays n'y étaient pas soumis (L. RENAULT, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1881-82, p. 77). Mais, en 1878, une commission anglaise, chargée d'examiner les questions relatives à l'extradition, a conclu à l'abandon du principe de réciprocité et à l'omission dans les traités futurs de toute clause interdisant la livraison des nationaux (L. RENAULT, *Étude sur l'extradition en Angleterre*, p. 231). Le traité signé en 1878 entre l'Angleterre et l'Espagne a fait application de ces idées : la première s'est engagée à livrer tous les individus qui se seraient rendus coupables de faits délictueux en Espagne et qui se seraient réfugiés sur son territoire, fussent-ils sujets britanniques ; la seconde, au contraire, fait exception pour ses nationaux (V. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1880, p. 191 et s.). — Cf. la *Revue de droit international*, XIII, p. 51, relativement à un traité de même genre entre l'Angleterre et la Suisse.

dominer les préventions de natures diverses que l'opinion publique, naturellement hostile aux étrangers, les jalousies politiques et d'autres causes encore sont susceptibles d'entretenir ? L'extradition serait particulièrement dangereuse dans le cas où la législation du pays requérant contiendrait une procédure ou des pénalités dont le caractère étrange ou barbare répugnerait à la civilisation moderne.

Ces arguments, pour spécieux qu'ils sont, ne sont pas irréfutables. 1° On invoque le droit qu'a tout individu d'être jugé par ses juges naturels. Mais, s'il en est ainsi, on ne doit admettre nulle part que les tribunaux d'un pays puissent faire comparaître un étranger à leur barre; en poussant l'argument jusque dans ses dernières conséquences, il en résulterait particulièrement qu'un État n'a pas le droit de poursuivre des étrangers coupables d'avoir commis un crime sur son propre territoire. Or, c'est ce que personne ne saurait admettre. D'ailleurs, le juge naturel du coupable n'est pas, comme on le prétend arbitrairement, le juge de sa patrie, mais bien le juge du lieu de l'infraction : c'est là que s'est fait sentir le mal qu'elle a produit et pour lequel elle doit être réprimée; là, qu'il est le plus facile de réunir les éléments de l'instruction et qu'on a le plus de chance d'arriver à la découverte de la vérité. 2° Le devoir de protection qui incombe à l'État envers ses nationaux a lui-même ses limites : qu'il veille à ce que ceux-ci ne soient pas à l'étranger victimes de procédés arbitraires ou de pratiques condamnées par la civilisation, rien de mieux; mais dira-t-on que l'État manque à ses obligations en livrant le coupable à l'application de la loi qu'il a violée, lorsque cette loi offre toutes les garanties désirables de bonne justice ? On parle de dignité nationale et du sacrifice qu'on serait obligé d'en faire, si l'on en était réduit à livrer des nationaux. Mais, il est facile de répondre que le sentiment très légitime de la dignité nationale ne doit pas avoir pour résultat d'empêcher l'œuvre de la justice, qui intéresse tous les États, sous prétexte qu'il ne convient pas de se faire l'auxiliaire des juridictions étrangères. Est-ce que l'Angleterre, par exemple, est déchue du rang qu'elle occupe dans le concert des États, parce qu'elle accueille favorablement les demandes d'extradition relatives à des Anglais? 3° Enfin, on se défie de l'impartialité des tribunaux étrangers : on craint l'organisation défectueuse de leur procédure, leurs pénalités bizarres ou inhumaines. Mais cette défiance est bien exagérée ; car, de deux choses l'une : ou bien l'État requérant et l'État requis ont conclu un traité d'extradition, et par là-même ils ont l'un et l'autre rendu hommage à leur organisation administrative et judiciaire respective ; c'est parce que cette organisation offrait à leurs yeux des garanties suffisantes d'impartialité et d'honnêteté qu'ils ont convenu de se livrer réciproquement les crimi-

nels; ou bien ils n'ont passé aucun traité, et comme alors l'extradition n'est que facultative pour le gouvernement requis, celui-ci ne prendra parti qu'après avoir examiné la situation ; il l'accordera, si la condition de ses nationaux ne semble pas devoir être compromise ; il la refusera, si le fonctionnement de la justice étrangère lui semble défectueux. De cette façon, les nationaux auront toujours la garantie d'un examen sérieux fait par l'autorité de leur pays, et, en bonne justice, ils ne peuvent exiger davantage (1).

Les arguments invoqués de part et d'autre sont, en somme, très puissants. Quoi qu'il en soit, il est certain que les peuples ont, à l'heure actuelle, une tendance générale à se défier, en ce qui concerne leurs nationaux, de l'impartialité et de l'organisation des juridictions étrangères. Il est vraisemblable que ces dispositions malveillantes iront en s'affaiblissant, à mesure que s'atténueront les différences essentielles qui séparent les diverses législations criminelles, et que cette partie du droit tendra vers l'unité. L'Institut de droit international paraît avoir jugé sainement les choses, en proposant, sous la forme conditionnelle d'un vœu, une réforme destinée à se réaliser progressivement : « Entre pays dont les législations criminelles reposeraient sur des bases analogues et qui auraient une mutuelle confiance dans leurs institutions judiciaires, l'extradition des nationaux serait un moyen d'assurer la bonne administration de la justice pénale » (2).

241. — Le système de la non-extradition des nationaux fait naître d'assez grandes difficultés, lorsqu'un changement de nationalité atteint le criminel. Ainsi, qu'on suppose un individu commettant un crime en Belgique, se réfugiant en France, puis s'y faisant naturaliser : l'extradition qu'en demande le gouvernement belge sera-t-elle accordée ? En principe, elle ne devrait pas l'être, puisque les naturalisés ont droit à la même protection que les nationaux d'origine. Qui n'aperçoit cependant la singularité d'une solution qui ferait de la naturalisation acquise en pays étranger un moyen d'échapper à toute pénalité ? N'est-il pas contraire aux principes les plus élémentaires du droit et de la justice qu'elle puisse avoir une telle conséquence ? Pour sortir de difficulté, deux moyens ont été proposés et appliqués : l'un consiste à faire rétroagir le changement de nationalité qui atteint le coupable à une époque antérieure à la perpétration du crime, ce qui permettrait aux tribunaux du pays de refuge de le poursuivre et de le

(1) V. en ce sens, GARRAUD, *Précis de droit criminel*, p. 159 ; BILLOT, *op. cit.*, p. 64 et s. ; JULES FAVRE, Discours prononcé au Corps législatif le 20 mai 1866 (DALLOZ, 66, 4, 82) ; A. BARD, *op. cit.*, p. 52.

(2) *Annuaire de l'Institut de dr. int.*, 1881-82, p. 127. — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, III, p. 114 et s.

condamner (1) ; l'autre, adopté par un certain nombre de traités, consiste au contraire à ne tenir aucun compte d'une nationalité acquise seulement depuis le fait qui motive la demande d'extradition (2).

b) Conditions relatives aux faits.

242. — La question de savoir quels sont les faits qui peuvent donner lieu à l'extradition se résout pratiquement par l'inspection des clauses des traités, chaque État étant d'ailleurs libre de l'accorder, ainsi qu'il a été déjà dit, en dehors des hypothèses qui y sont formellement prévues.

Si les États ne sont pas liés conventionnellement, ils décideront suivant leur convenance et leurs intérêts. Néanmoins, il est possible de signaler à cet égard quelques règles qui paraissent actuellement admises d'une façon définitive par la jurisprudence internationale. Ces règles se réfèrent à la *nature*, à la *gravité* et au *caractère* du fait incriminé.

1° Tout d'abord, pour que l'extradition soit possible, il est nécessaire que la *criminalité* de l'acte soit reconnue par l'État requérant et l'État requis. Il serait impossible qu'un État se fît l'auxiliaire de la justice étrangère pour la répression d'un fait qu'il regarde comme licite, peut-être même comme l'exercice d'un droit naturel. Il faut donc tenir compte de la diversité des législations pénales, en ce qui concerne soit la criminalité de l'acte, soit l'utilité de la répression.

L'accord sur la criminalité de l'acte ne suppose pas nécessairement que l'acte soit puni par les deux législations. Il est des infractions qui ne peuvent être commises que dans certaines contrées, et qui sont impossibles ailleurs, ce qui ne les empêche pas d'être tenues partout pour criminelles. Ainsi, la Hollande possède une législation spéciale pour la protection de ses digues : la Suisse, par exemple, ne saurait lui refuser l'extradition de l'individu qui, après l'avoir enfreinte, se serait réfugié sur son territoire, sous prétexte qu'étant à l'abri de l'irruption de la mer, ses lois ne contiennent aucune disposition semblable (3).

2° En supposant que les deux États intéressés s'accordent sur la criminalité des faits commis, quelle *gravité* doit-elle présenter pour

(1) Code pénal allemand, art. 4 ; loi belge du 15 mars 1874, art. 18.

(2) V. en ce sens les traités du 13 novembre 1872 (art. 3) entre la Grande-Bretagne et le Brésil, du 5 février 1873 (art. 4) entre la Grande-Bretagne et l'Italie, du 14 août 1876 (art. 2) entre la France et la Grande-Bretagne (ce dernier traité est rapporté dans DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 455). — Cf. *Annuaire de l'Institut de dr. int.*, 1881-82, p. 128.

(3) V. en ce sens le traité du 8 avril 1879 (art. 1) entre le Danemark et le Luxembourg, où sont prévus des délits maritimes qui, bien que non mentionnés dans la législation pénale du grand-duché, donnent lieu à l'extradition des individus poursuivis de ce chef par le gouvernement danois.

donner lieu à l'extradition? Les premiers traités conclus en cette matière par les gouvernements européens ne parlaient que de crimes graves et dangereux, et la liste qu'ils en donnaient était généralement très restreinte (1). Ces énumérations se complétèrent à mesure que le perfectionnement et la multiplication des voies de communication rendirent plus facile la fuite des malfaiteurs et leur passage en territoire étranger. Actuellement, les crimes et les délits qui offrent une certaine gravité, ceux par exemple qui peuvent entraîner un emprisonnement d'une certaine durée, donnent lieu à l'extradition (2); mais, en général, les simples contraventions ne figurent pas dans ces nomenclatures, et cela se comprend. Les contraventions, comme les délits de minime importance, n'engagent pas l'intérêt général et ne troublent pas l'ordre public : la répression paraît donc moins nécessaire et le besoin de l'exemple moins impérieux. De plus, l'extradition est une mesure toujours grave; elle entraîne une procédure longue et compliquée; elle impose à celui qu'elle touche un déplacement pénible et une détention souvent prolongée : il faut la réserver pour les infractions d'une certaine importance.

3° Enfin, le *caractère* de l'acte incriminé peut également exercer son influence. Si larges que soient à l'heure actuelle les listes que donnent habituellement les conventions des faits passibles d'extradition, il est deux catégories d'infractions qu'elles n'y comprennent jamais, les infractions *militaires* et les infractions *politiques*.

243. — La criminalité des *infractions militaires* n'est que relative. Ainsi, la désertion, que telle législation considère comme un crime, n'est peut être pour telle autre qu'un délit; en outre, les États, qui enrôlent habituellement dans des corps spéciaux les déserteurs des armées étrangères, n'ont aucun intérêt à en faciliter la répression; enfin, la désertion peut s'expliquer par des considérations religieuses ou politiques, qui lui enlèvent tout caractère immoral. Ce que nous disons de la désertion peut s'appliquer à tous les délits exclusivement punis et prévus par les lois militaires de la nation, qui seule a intérêt à les réprimer, pour assurer la bonne organisation et la forte discipline de son armée. C'est pourquoi ils sont généralement exceptés de l'extradition.

(1) Cf., à titre d'exemple, le traité de paix d'Amiens du 27 mars 1802 (DE CLERCQ., *op. cit.*, I, p. 484 et 490), et la convention de Bruxelles du 22 novembre 1834 (*Ibid.*, IV, p. 278 et s.).

(2) C'est dans le traité franco-belge du 29 avril 1869 que l'extradition fut pour la première fois étendue aux simples délits (DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 278 et s.) Cf. les traités du 12 mai 1870 entre la France et l'Italie, art. 2 (*Ibid.*, X p. 358 et s.). et du 14 août 1876 entre la France et la Grande-Bretagne (*Ibid.*, XI. p. 455).

Il n'en est pas de même pour les matelots déserteurs, qui abandonnent soit des navires de commerce, soit des navires de guerre. Les intérêts du commerce, la nécessité de la navigation, la sécurité des mers exigent qu'ils puissent être extradés. Leur extradition s'opère sans autre formalité qu'une requête adressée aux autorités locales par le consul compétent : après quoi, ils sont ramenés à bord et remis entre les mains de leur capitaine. C'est une simple mesure de police maritime (1).

244. — Les *infractions politiques* étaient les seules, ou à peu près, qui, sous le nom de crimes d'État, donnaient lieu autrefois à l'extradition. Au début du XIX^e^ siècle, il en était encore ainsi (2). Mais déjà les gouvernements et les publicistes admettaient qu'à raison de leur nature spéciale, ces faits devaient y échapper. A l'heure actuelle, c'est un principe qui, au moins dans la pratique internationale, doit être tenu pour définitivement admis (3).

245. — Quels motifs en donne-t-on ? Il est utile de les examiner d'un peu près : car enfin le péril social auquel exposent les crimes politiques est en général plus grand que celui qui résulte des infractions de droit commun ; les effets en sont plus désastreux, et, par suite, semblent exiger une répression plus sévère. C'est pourquoi aussi les législations anciennes réservaient pour eux toutes leurs rigueurs.

Les motifs de l'évolution qui s'est accomplie en droit pénal sur ce

(1) L'arrestation des marins déserteurs et leur remise entre les mains des consuls sont en général réglées par les conventions consulaires et les traités de commerce et de navigation. V., par exemple, la déclaration du 16 août 1853 entre la France et la Sardaigne, du 23 juin 1854 entre la France et la Grande-Bretagne, du 15 mai 1856 entre la France et la Suède. (DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 382 et 444 ; VII, p. 100).

(2) Ainsi, le traité du 10 décembre 1809 entre la Suède et le Danemark stipule l'extradition de leurs nationaux respectifs, coupables de crimes de lèse-majesté et de haute trahison. Dans l'article 5 de la convention conclue à Zurich le 18 juillet 1828 entre la France et la Suisse, figurent, parmi les faits donnant lieu à l'extradition, les crimes contre la sûreté de l'État. Enfin, les gouvernements de Prusse, d'Autriche et de Russie s'obligeaient par la déclaration du 4 janvier 1834 à se livrer mutuellement les individus qui se seraient rendus coupables de crimes de haute trahison, de lèse-majesté ou de rébellion à main armée, ou qui auraient fait partie d'une société dirigée contre la sûreté du trône et du gouvernement.

(3) V. sur ce sujet L. RENAULT, Des crimes politiques en matière d'extradition (*Journal du droit intern. privé*, 1880, VII, p. 55) ; TEICHMAN, Les délits politiques, le régicide et l'extradition (*Revue de droit intern.*, XI, p. 512) ; A. CURET, Des délits politiques (*France judiciaire*, 1882, p. 466) ; CH. SELDEN. L'extradition des criminels politiques (*Revue générale de droit*, 1882, p. 512 et s.) ; A. ROLIN, L'extradition : examen de quelques documents scientifiques et législatifs récents sur la matière (*Revue de droit intern.*, XIX, p. 561 et s.).

point peuvent être rangés en deux catégories : les uns sont tirés de la nature même de l'infraction politique, les autres de considérations internationales.

1° Tandis que les crimes ordinaires sont punis par toutes les législations, parce que toutes en reconnaissent l'immoralité flagrante, parce qu'ils sont dirigés contre les principes mêmes de la vie sociale, et que le péril qu'ils font courir est le même quelle que soit la forme du gouvernement établi, le caractère criminel des infractions politiques est moins accusé. Ce sont les circonstances du moment, les occasions qui se présentent, les passions des partis qui les font commettre; ils sont dirigés non contre les bases mêmes de la société, mais contre l'ordre établi, la forme spéciale qu'affecte l'État; leur immoralité est relative, car elle prend sa source dans les institutions variables de chaque société politique; elle peut même disparaître complètement, si les mobiles auxquels ont obéi les coupables sont désintéressés et louables : « Les crimes politiques, dit Faustin Hélie, supposent plus d'audace que de perversité, plus d'inquiétude dans l'esprit que de corruption dans le cœur, plus de fanatisme que de vice (1) ». En somme, le seul tort qu'on puisse reprocher à leurs auteurs est de n'avoir pas réussi.

2° Si l'on accordait à un gouvernement la faculté d'accorder ou de refuser l'extradition en matière politique, ne risquerait-on pas de l'engager, de l'obliger même, pour se rendre compte des circonstances de la cause, à s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État contre lequel l'attentat a été commis et à se faire juge du caractère plus ou moins excusable de l'attaque dirigée contre les pouvoirs qui y sont établis? Or, les rivalités politiques, les intérêts opposés, les différences fondamentales des institutions, d'autres causes encore, ne manqueront pas d'exercer une profonde influence sur sa décision et l'empêcheront de juger avec toute l'impartialité désirable. Il y a une solidarité morale qui doit, nous l'avons dit, unir les nations dans la poursuite des délits de droit commun; il n'en est pas qui les unisse dans la répression des crimes politiques. Chaque nation doit défendre elle-même les institutions qu'elle s'est données; elle ne doit pas compter sur les peuples voisins, que ce soin ne regarde pas. Il faut ajouter, et c'est une raison qui a sa valeur, que l'État requis, à supposer qu'il accordât l'extradition, serait loin d'être assuré que la répression fût juste, étant donné les circonstances qui ont accompagné le fait; en tous cas, le jugement court grand risque de ne pas être prononcé dans des conditions d'impartialité suffisantes : quelle que soit l'issue de la lutte,

(1) F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle*, II, n° 710.

le parti vainqueur est représenté par l'État; lui livrer les vaincus, ne serait-ce pas lui donner la tentation d'assouvir des passions politiques plutôt que de servir les intérêts de la justice? Enfin, l'on fait remarquer que l'ordre et la sécurité publique dans le pays où les coupables se seront réfugiés n'ont rien à craindre ni de leur présence, ni de l'impunité qui leur y est assurée : les réfugiés ne sont pas nécessairement des hommes dangereux, une fois qu'ils sont soustraits aux agitations de leur pays; d'autant que l'amertume de la défaite, la perte de situations peut-être brillantes et les tristesses de l'exil, peuvent à bon droit passer pour une sanction suffisante de leur conduite.

246. — Ces arguments nous paraissent fondés : ils justifient sans peine, à nos yeux, la règle qui fait échapper les crimes et délits politiques à l'application de l'extradition. Mais une question reste à résoudre, et c'est la plus délicate. A quels signes reconnaîtra-t-on une infraction de cette espèce?

En elle-même, l'infraction politique est facile à définir : c'est l'acte qui, par des moyens illégaux, tend à porter atteinte à l'ordre politique ou social établi dans un pays. Cet ordre politique et social comprend à l'extérieur, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire, ses relations avec les Puissances étrangères; à l'intérieur, la forme du gouvernement, l'organisation des pouvoirs publics et leurs rapports mutuels, les droits politiques des citoyens. Quiconque cherche à détruire, par des moyens illicites, l'un quelconque des éléments qui forment l'ordre établi, commet un délit politique. Le nombre de ces délits est infini, comme est infini le nombre des combinaisons sociales et politiques qui peuvent entrer dans l'organisation d'un État. Il serait donc impossible de les énumérer; on ne peut que donner des exemples : ainsi, on reconnaîtra sans conteste un caractère politique au fait de conspirer pour changer la forme du gouvernement, de s'affilier dans ce but à des sociétés secrètes, de violer les règles relatives aux élections, d'entretenir des intelligences avec l'ennemi ou de porter les armes contre son pays.

Mais, le plus souvent, les délits ne se présenteront pas avec ce caractère simple, dégagé de tout élément qui ne soit pas politique; le plus souvent, il s'agira d'une infraction de droit commun, qui aura la politique pour mobile, pour objet ou pour occasion. Alors la question se posera de savoir, et la solution en est difficile, si les circonstances suffiront à transformer le fait en infraction politique, non passible d'extradition. Supposons, par exemple, que, pendant une insurrection, les émeutiers envahissent et pillent les magasins d'un armurier, arrachent les pavés, abattent les arbres, fassent feu sur les troupes régulières. Ce fait unique, l'insurrection, atteint l'ordre public en même temps qu'il

viole des droits privés : c'est, suivant l'expression consacrée, un crime *complexe*. Pourra-t-il motiver une extradition? — Ou encore, qu'une insurrection, en se prolongeant, devienne l'occasion de crimes ou de délits de droit commun, qui, sans se confondre avec elle, s'y rattachent visiblement : ils en sont la conséquence plus ou moins immédiate ou dérivent avec elle de la même cause. C'est ce qu'on appelle des crimes ou des délits *connexes*. Dira-t-on que le fait principal, c'est-à-dire le crime politique, absorbe les faits accessoires, c'est-à-dire les crimes de droit commun qui s'y rattachent, pour leur communiquer son propre caractère et les soustraire à l'extradition? — Enfin, l'on pourrait imaginer (c'est l'hypothèse la plus simple) une infraction de droit commun isolée, ne se référant à aucun crime politique, mais cependant inspirée par des mobiles politiques ; tel, le cas de l'assassinat d'un souverain, commis non dans le but de satisfaire une vengeance personnelle ou de commettre un délit ordinaire, un vol par exemple, mais pour renverser le gouvernement qu'il représente. Dirons-nous que le caractère politique l'emporte encore ici, et que l'extradition de l'agent doit être refusée?

Ces questions sont très délicates ; elles sont diversement résolues par les auteurs. A notre avis, des distinctions sont nécessaires.

247. — *a*) L'hypothèse d'une infraction de droit commun isolée, mais inspirée par des mobiles politiques, et pour parler du cas le plus connu, l'attentat contre la personne du souverain, a fait l'objet de discussions passionnées. L'opinion dominante est qu'il faut tenir ce fait pour un crime de droit commun (1). Elle s'appuie sur les considérations suivantes. Tout d'abord, le caractère politique ou non politique d'un acte, qui d'ailleurs est légalement criminel, ne doit pas être déterminée d'après l'existence ou la non-existence des motifs politiques qui l'ont inspiré : il dépend uniquement de l'acte considéré lui-même. Au point de vue juridique, il n'y a pas plus d'assassinat, de vol ou d'incendie politique, qu'il n'y a à distinguer suivant que l'assassinat, le vol ou l'incendie, ont été commis par vengeance, par cupidité ou par amour. Le juge peut, il doit même apprécier la culpabilité du prévenu, en tenant compte des mobiles plus ou moins odieux qui l'ont fait agir ; mais l'acte reste, quel que soit son mobile, ce qu'il est en lui-même, un assassinat, un vol ou un incendie, c'est-à-dire un crime

(1) Cour de cassation belge (affaire Jacquin), arrêt du 12 mars 1855. — Cf. F. DE MARTENS et SARIPOULOS, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880, p. 270. et s. ; WESTLAKE, mémoire lu en 1876 à Liverpool devant l'Association britanique pour l'avancement des sciences : L. RENAULT, dans le *Journal du dr. int. privé*, 1880, VII, s. 75 et s. ; E. OLLIVIER, rapport fait à l'empereur Napoléon III le 10 janvier 1870 DALLOZ, 1870 3, p. 15).

de droit commun. — On ajoute que pour être souverain, on n'en a pas moins droit comme tout homme à l'inviolabilité de sa vie, et que l'assassinat politique, dans toutes les langues et chez tous les peuples, est d'abord et avant tout un assassinat. Certes, il peut y avoir des doutes sur la légitimité du pouvoir exercé par la victime, sur l'honnêteté des moyens qui ont servi à l'établir; les circonstances peuvent inspirer une certaine indulgence, parfois même de la sympathie, à l'égard de ceux qui n'ont pas craint de sacrifier leur vie pour assurer le triomphe d'une idée généreuse. Mais tout cela ne doit pas faire illusion, ni obscurcir la notion immuable du droit et de la justice (1).

Ces arguments ont été vivement réfutés, et quelques auteurs persistent à croire que les individus qui se sont rendus coupables de tels crimes, quelque antipathie qu'on ressente à leur égard, doivent être néanmoins soustraits aux règles de l'extradition (2). Certes, on ne prétend pas qu'ils soient dignes de l'estime des honnêtes gens et que l'assassinat doive être recommandé comme un moyen auquel il est permis de recourir pour faire disparaître un régime politique, si nuisible et odieux qu'il paraisse. Mais on affirme qu'il y a une différence à faire entre le citoyen qui expose sciemment sa vie pour tuer la personne qu'il considère, à tort ou à raison, comme l'auteur des maux dont souffre sa patrie, et le malfaiteur qui frappe pour assouvir une haine personnelle ou commettre un vol. — D'ailleurs, les partisans de la doctrine contraire n'hésitent pas à ranger au nombre des infractions politiques, qui échappent par conséquent à l'extradition, les crimes de droit commun, tels que pillage, meurtres, incendies, qui se rattachent à un événement politique, à une insurrection par exemple, au cours de laquelle ils auraient été commis : or, sur quel fondement s'appuieraient-ils pour établir une différence entre l'assassinat d'un chef d'État, signal d'une révolution que la nation ratifiera peut-être un jour, et toutes ces violences, exercées sur les personnes ou sur les propriétés, qu'ils excusent, parce qu'elles sont la suite inévitable d'un soulèvement populaire? Ces excès ont tous une même origine, la passion politique; logiquement, la passion politique doit leur imprimer à tous un caractère uniforme. — Enfin, s'il est vrai que des attentats de ce genre appellent une juste répression, il ne faut pas perdre de vue qu'en accordant au gouvernement contre lequel ils ont été dirigés l'extradition de leurs auteurs, on court grand risque de les livrer non à des juges impartiaux,

(1) En ce sens L. RENAULT, *op. et loc. cit.*

(2) Cf. BROCHER et HORNUNG, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880, p. 217 et 264 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 1056 et s.

mais à des ennemis trop souvent avides d'assouvir par des peines exagérées leur haine personnelle.

Pour notre part, nous croyons qu'il faut, en cette matière surtout, se garder de toute exagération. C'est à propos de chaque cas d'extradition qu'il convient de se demander si l'attentat est du nombre de ceux auxquels l'extradition ne doit pas s'appliquer : l'examen des circonstances et la recherche attentive des mobiles qui auront déterminé les coupables dicteront la solution. Hâtons-nous de dire que telle n'est pas, dans la pratique, la doctrine appliquée. La plupart des conventions d'extradition passées depuis 1856 contiennent des clauses excluant formellement les attentats commis contre la vie des souverains ou chefs d'État du nombre des crimes politiques (1).

248. — *b*) Supposons maintenant qu'au cours d'un événement politique, comme une insurrection ou une guerre civile, des infractions de droit commun aient été commises, qui s'y rattachent. Devra-t-on, sans distinction, les qualifier de délits politiques, soit comme délits connexes, soit comme délits complexes? En pratique, c'est la solution affirmative qui prévaut; en pareil cas, l'extradition est toujours refusée. En théorie, la question est très discutée. La difficulté est de savoir quel lien doit exister entre le fait politique et le fait du droit commun,

(1) Il faut citer, en première ligne, la loi belge de 1856 qui retranche le régicide du nombre des crimes politiques. Cette loi a été promulguée à la suite de la tentative d'un certain Jacquin, sujet français réfugié en Belgique, lequel avait voulu faire sauter entre Lille et Calais le train qui portait l'empereur Napoléon III. Jacquin fut arrêté, mais son extradition fut refusée au gouvernement français. C'est alors que le gouvernement belge, s'inspirant particulièrement de cette idée que la vie d'un souverain ne peut être moins protégée que la vie des simples particuliers, fit adopter le projet de loi suivant : « Ne sera pas réputé délit politique ni fait connexe à un semblable délit l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement ». (GODDYN et MAHIELS, *Droit criminel belge*, p. 124 et s., 269).

La loi belge de 1856 a été copiée par d'autres États et sa disposition reproduite par la plupart des traités d'extradition. V. notamment, la convention additionnelle du 22 septembre 1856 et les traités du 29 avril 1869 et 15 août 1874 entre la France et la Belgique (DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 151; X, p. 278 et 281 ; XI, p. 218 et 221) ; la convention additionnelle du 2 août 1860 entre la France et les Pays-Bas (*Ibid.*, VIII, p. 76) ; le traité du 8 juillet 1876 entre la France et la principauté de Monaco (*Ibid.*, XI, p. 447 et 450); le traité du 28 mars 1877 entre la France et le Danemark (*Ibid.*, XII, p. 2 et 4).

Cette clause ne figure pas dans les traités conclus par la France avec la Suisse le 9 juillet 1869, l'Italie le 12 mai 1870, la Grande-Bretagne le 14 août 1870 (*Ibid.*, X, p. 306 et s., p. 358 et s. ; XI, 454 et s.). Mais il ne s'ensuit pas que ces Puissances considèrent les attentats contre le chef de l'État comme des crimes politiques ; elles ont voulu simplement se réserver leur liberté d'appréciation.

pour que le caractère qui appartient au premier s'étende au second et le protège. Suffit-il que le délit ordinaire ait été commis au cours de l'insurrection ou de la guerre civile? Le but poursuivi par les coupables et la passion politique qui les a entraînés sont-ils des motifs suffisants pour écarter l'extradition, et, pour employer une heureuse expression, le drapeau de la révolte, semblable au pavillon qui couvre la marchandise, protégera-t-il tous les crimes, toutes les atrocités accessoires, vengeances privées, massacres de prisonniers, tortures et mutilations? (1) Il n'est guère possible de le soutenir, et, de fait, on ne le soutient guère; mais la difficulté commence, quand il s'agit de déterminer le criterium auquel on reconnaîtra le caractère politique des infractions connexes ou complexes. Les uns disent que tout ce qui s'explique par l'insurrection et en est la conséquence immédiate procède de sa nature (2). La formule est vague et ne définit rien : à ce compte, l'insurrection peut à la rigueur expliquer toutes les violences qui ont été exercées à son occasion, et toutes peuvent en être considérées comme une conséquence directe, toutes, jusqu'à l'assassinat du général Bréa en 1848, aux meurtres et aux incendies de la Commune de Paris en 1871. D'autres proposent de refuser l'extradition, lorsque le délit de droit commun a été un moyen indispensable ou au moins très utile pour perpétrer le crime politique (3). Mais qui sera juge de la nécessité ou de l'utilité du moyen employé? A quels signes reconnaîtra-t-on l'une ou l'autre?

A notre avis, la meilleure solution nous paraît avoir été donnée par l'Institut de droit international. Après avoir proclamé que l'intention politique ne suffit pas, à elle seule, pour rendre le crime excusable, il propose de faire l'État requis souverainement juge du point de savoir si le fait a ou non un caractère politique; cet État devra d'ailleurs baser son appréciation sur la distinction suivante : 1° tous les crimes de droit commun, pillage, meurtres, incendies, etc., qui seraient excusables s'ils se produisaient au cours d'une guerre régulière, seront en quelque sorte absorbés par le fait politique, au regard duquel ils sont des nécessités ou des conséquences. Ce fait leur communiquera son propre caractère et les soustraira par là-même à l'extradition; 2° en revanche, tous les attentats qui seraient réprouvés même en temps de guerre par les usages et les règles du droit international, demeureront ce qu'ils sont naturellement, c'est-à-dire des crimes de droit commun. Nous ne prétendons pas que cette distinction dissipera

(1) Cf. Cass., 9 mars 1849 (SIR., 1849, 1,207).
(2) L. RENAULT, *op. cit.*, p. 66 et 67.
(3) ARNTZ, *Cours de droit civil.*

tous les doutes; mais c'est en somme ce qu'on a dit de mieux sur la question, et nous estimons qu'il faut s'en contenter (1).

4° Quelle est la procédure suivie en matière d'extradition ?

249. — La procédure d'extradition s'ouvre naturellement par la requête de l'État qui réclame le fugitif. Cette requête, dont l'initiative appartient aux autorités compétentes d'après la pratique judiciaire suivie dans cet État, est transmise par voie diplomatique (2).

Cette procédure, qui exclut toute relation directe entre les autorités judiciaires ou administratives des deux pays, est conforme à l'idée que l'extradition est essentiellement un acte de souveraineté, qui s'accomplit de gouvernement à gouvernement : or, la voie diplomatique est le mode normal de communication des États entre eux. Cependant beaucoup d'auteurs en critiquent ici l'emploi. Ils lui reprochent ses lenteurs, qui favorisent singulièrement la disparition du coupable ; ils opposent tout l'intérêt qu'il y aurait, pour le succès de la poursuite, à ce que le juge d'instruction puisse directement s'adresser à l'autorité judiciaire du pays de refuge, pour la mettre sur les traces du criminel ou faire immédiatement procéder à son arrestation. Ces reproches sont exagérés. La voie diplomatique, malgré ses lenteurs et ses complications, a bien ses avantages. D'abord, l'extradition soulève des questions souvent délicates, soit en droit, soit en fait, que le gouvernement seul, avec ses moyens d'information, pourra facilement résoudre : autrement, il courrait le risque d'être compromis par les démarches hâtives d'un magistrat trop zélé. En outre, la demande étant transmise par la voie diplomatique, la responsabilité de l'État qui l'introduit se trouve directement engagée, et, par là-même, le gouvernement requis est assuré que la poursuite est sérieuse, que l'autorité qui l'exerce est compétente et qu'un intérêt réel la motive. Enfin, si quelque difficulté s'élève sur l'interprétation du traité qui sert de base à la demande, les deux parties sont en rapport direct et peuvent immédiatement fixer d'un commun accord le sens et la portée de la clause douteuse (3).

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1881-82, p. 128 et s.

(2) En France, la demande est provoquée par le procureur de la République de l'arrondissement dans lequel le délit a été commis ou la condamnation prononcée : dès que ce magistrat connaît le lieu où s'est réfugié le prévenu ou le condamné, il transmet sa requête au garde des sceaux avec toutes les pièces nécessaires, notamment le mandat du juge d'instruction ou l'arrêt de condamnation. Le garde des sceaux adresse le dossier au ministre des affaires étrangères, qui procède alors par voie diplomatique à la demande d'extradition.

(3) L. RENAULT. *Rapport sur l'extradition*, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880-82, p. 90 ; BILLOT, *op. cit.*, p. 137 et s.

250. — Reste, il est vrai, le cas où il serait urgent de mettre immédiatement la main sur le fugitif pour l'empêcher de disparaître; et certainement, les lenteurs de la voie diplomatique ne sont pas faites pour prévenir ce danger. Il est possible, néanmoins, de l'éviter, en obtenant l'arrestation provisoire du coupable, avant même l'accomplissement des formes habituellement requises.

Cette mesure sera souvent la condition même de l'efficacité du traité d'extradition. Mais l'usage en est difficile à régler : car il s'agit, en l'appliquant, de concilier des éléments opposés, l'intérêt de la justice qui exige la répression du criminel, le respect de la liberté individuelle, et la responsabilité du gouvernement requis. A cet égard, les conventions ont successivement admis trois systèmes : 1° les uns autorisent et même rendent obligatoire l'arrestation du prévenu ou du condamné sur le territoire de refuge, mais seulement sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt produit par la voie diplomatique. Sans y insister autrement, ce système offre les inconvénients qu'il prétend justement écarter : le mandat sera soumis en effet aux transmissions successives qui sont les conséquences inévitables de la voie diplomatique et souvent la cause de retards nuisibles au succès de la poursuite; 2° d'autres permettent au gouvernement requis de procéder à l'arrestation même avant la production des pièces judiciaires, pourvu que l'État requérant s'engage à les fournir dans un certain délai; quant à la demande d'arrestation provisoire, elle doit être transmise par voie diplomatique, afin de dégager la responsabilité du gouvernement requis. Ce système présente l'avantage de la rapidité d'exécution; mais il laisse planer une incertitude regrettable sur l'accueil réservé à la demande; 3° enfin, certains traités (ce sont en général les plus récents) rendent l'arrestation obligatoire pour le gouvernement requis, soit sur la vue d'un mandat d'arrêt ou de toute autre pièce équivalente transmise par voie diplomatique, soit sur avis, également donné par voie diplomatique, de l'existence d'un mandat d'arrêt ou d'une pièce équivalente; mais l'arrestation ne sera que facultative pour lui, si la demande en est directement faite à l'autorité compétente par l'État requérant. Ce procédé est le plus avantageux des trois : l'action est prompte, la responsabilité du gouvernement requis à couvert, le pouvoir des autorités de chaque pays strictement limité. On peut d'ailleurs le considérer comme définitivement acquis à la pratique internationale (1).

(1) Le premier système est notamment formulé dans l'art. 6 de la convention du 26 janvier 1847 entre la France et le grand-duché de Mecklembourg-Schwérin (DE CLERCQ, *op. cit.*, V, p. 486 et s.); le second, dans l'art. 4 de la convention du 11 avril 1854 entre la France et la principauté de Lippe (*Ibid.*, VI, p. 431 et s.); le troisième figure dans presque tous les traités actuels : il est très nette-

251. — C'est donc par voie diplomatique que la demande d'extradition est introduite. Quelle sera maintenant la procédure appliquée ? Il faut examiner cette question au double point de vue de l'État requérant et de l'État requis.

1° La demande d'extradition doit être accompagnée des pièces justificatives nécessaires, c'est-à dire des pièces qui établissent : l'identité du fugitif, par la communication de son signalement ou de sa photographie; sa nationalité, par des actes de l'État civil, des certificats d'origine, etc. ; l'accusation ou la condamnation dont il est l'objet, au moyen d'actes dressés par l'autorité compétente et conformes aux prescriptions légales, tels que mandat d'arrêt, expédition du jugement de condamnation, etc. ; la nature du fait incriminé, qu'indiqueront soit la peine prononcée et la qualification de l'infraction telle qu'elle résulte de la sentence de condamnation, si l'on réclame un condamné, soit l'arrêt qui ordonne la mise en accusation, si l'on recherche un prévenu ; enfin, la compétence des tribunaux de l'État requérant, par des pièces judiciaires indiquant le lieu du délit ou simplement la nationalité du fugitif, si les lois de cet État lui permettent de poursuivre ses nationaux à raison d'infractions commises à l'étranger.

2° Lorsque la demande est parvenue au gouvernement requis, elle doit y être soumise à un examen, qui lui permettra de se faire, en connaissance de cause, l'auxiliaire de la justice étrangère. Mais qui fera cet examen, et quelle en sera la portée ?

Trois systèmes principaux partagent à cet égard les législations européennes.

Le *premier* se caractérise par l'intervention de l'autorité judiciaire. Il est appliqué en Angleterre. Sur les réquisitions du secrétaire d'État pour les affaires intérieures, le magistrat désigné lance un mandat d'arrêt contre l'individu réclamé, si du moins il estime que les preuves fournies à l'appui de l'accusation ou de la condamnation sont telles qu'elles justifieraient son arrestation, à supposer que le délit eût été commis dans le ressort de sa juridiction. Dans le cas contraire, le rapport qu'il adresse à son chef hiérarchique indique les motifs de son refus, et l'agent diplomatique de l'État requérant en est aussitôt averti. Le fugitif arrêté est amené devant le juge, et la procédure suit, comme si l'infraction poursuivie avait été commise sur le territoire du pays de refuge. Le débat est contradictoire, et l'individu réclamé est admis à discuter avec l'aide d'un conseil tous les points qu'il peut utilement

ment indiqué, dans la convention additionnelle du 12 février 1869 entre la France et l'Autriche (*Ibid.*, X, p. 257). — V. dans PRADIER-FODÉRÉ (*op. cit.*, III, p. 1176 et s.) l'énumération des divers traités d'extradition qui se réfèrent à chacun de ces systèmes.

contester, c'est-à-dire la régularité de la demande, le caractère des faits qu'on lui reproche, l'authenticité ou la validité des pièces justificatives envoyées, etc. De son côté, l'État requérant peut se faire représenter au procès. Les débats terminés, le juge reste maître d'accorder ou de refuser l'extradition ; s'il l'accorde, le fugitif a un certain délai pour se pourvoir devant un tribunal supérieur, en Angleterre devant la Cour du Banc de la Reine, qui confirme la sentence du premier juge, ou la casse et ordonne la mise en liberté immédiate du prévenu ; si la sentence est confirmée ou s'il n'a pas été fait appel de la sentence rendue par le premier juge, l'autorité administrative remet l'individu réclamé entre les mains de la personne autorisée à cet effet par l'État requérant (1).

Le *second* système, dit système français, parce qu'il a été longtemps pratiqué en France, attribue compétence à l'autorité administrative, qui statue seule et sans contrôle sur la demande d'extradition. Tout l'examen de l'affaire se concentre entre les mains du ministre de la justice, qui décide, sans que l'individu réclamé soit appelé à présenter ses objections. S'il estime que l'extradition doit être accordée, il soumet à la signature du chef de l'État un décret qui l'autorise : c'est là un acte de souveraineté définitif et sans recours possible.

Ces deux premiers systèmes, opposés l'un à l'autre, ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients. Le premier, qui remet à l'autorité judiciaire le soin de décider, a le mérite incontestable d'assurer au fugitif les garanties dues à la liberté et à la sécurité individuelles. Mais on lui reproche d'exagérer la protection que l'État doit aux étrangers aux dépens de l'intérêt de la répression, de compliquer de difficultés et de charger de frais inutiles une procédure qui doit être simple et rapide, d'établir enfin contre le prévenu un préjugé qui résulte de la réponse favorable donnée par les tribunaux de l'État requis à la demande d'extradition, préjugé qui aggrave injustement sa situation vis-à-vis des juges auxquels il est livré. Au contraire, le système administratif a l'avantage de mieux satisfaire les intérêts de la justice répressive, en simplifiant la tâche de l'État requis ; la procédure en est prompte et peu coûteuse ; s'accomplissant dans le mystère des bureaux, elle n'est pas de nature à exercer une influence fâcheuse sur les juges naturels du coupable. Mais il présente le grave défaut de sacrifier à l'intérêt de la répression les garanties dues aux droits individuels.

(1) V. la convention d'extradition du 14 août 1876, art. 7, entre la France et la Grande-Bretagne (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 454 et s.).

Les États-Unis ont également adopté ce système, avec de légères différences, (act du 12 août 1848). — Cf. à cet égard CLARKE, *Treatise*, p. 175 et s ; BILLOT, *op. cit.*, p. 193 et s.

Un *troisième* système enfin, qui tient le milieu entre les deux précédents, a été organisé pour la première fois en Belgique, d'où son nom de système belge (1). Le gouvernement belge saisi d'une demande d'extradition, après l'avoir sommairement examinée, la transmet aux autorités judiciaires compétentes, qui rendent exécutoire contre l'individu réclamé le mandat d'arrêt ou le jugement rendu à l'étranger. Le réfugié comparaît en audience publique (à moins qu'il ne réclame le huis clos) et assisté d'un conseil devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel du ressort. A la suite de débats qui portent sur la régularité de la demande d'extradition et non sur la culpabilité du fugitif, et sur les conclusions du procureur général, la chambre formule un avis motivé, lequel doit être renvoyé au ministère de la justice dans la quinzaine à dater de la réception des pièces. Cet avis ne lie d'ailleurs en rien le gouvernement, qui décide seul si l'extradition doit avoir lieu (2).

252. — A ce dernier système se rattache dans une certaine mesure la pratique suivie en France depuis une circulaire ministérielle du 12 octobre 1875, complétée par une note du 6 décembre 1876. Aux termes de cette circulaire, l'étranger dont l'extradition est réclamée doit être, sitôt arrêté, conduit devant le procureur de la République du lieu de l'arrestation. Le procureur l'interroge, constate son identité, s'enquiert de sa participation aux faits qui motivent les poursuites dirigées contre lui; le prévenu, de son côté, est admis à faire valoir toutes ses raisons contre la mesure qui l'atteint. Il est dressé procès-verbal de cet interrogatoire, et le tout est envoyé, avec l'avis motivé du procureur de la République et les observations du procureur général, au ministre de la justice; ce n'est qu'après l'examen du dossier que celui-ci propose, s'il le juge à propos, un décret d'extradition à la signature du président de la République (3).

Cette procédure nous semble recommandable. Elle satisfait aux principes de justice et d'humanité, qui veulent qu'un inculpé ne puisse être soumis à une mesure rigoureuse sans avoir été admis à faire valoir ses observations; personne mieux que l'inculpé ne saurait s'expliquer sur sa nationalité, sur le caractère politique de l'acte

(1) Loi du 15 mars 1874, art. 3. — La loi néerlandaise du 6 avril 1875 applique, ou à peu près, le même système.

(2) Cf. GODDYN et MAHIELS, *Droit criminel belge*, p. 175 et s.

(3) Le projet voté par le Sénat en 1878 adopte presque en son entier le système suivi en Belgique. Il attribue notamment compétence à la chambre des mises en accusation pour donner son avis motivé sur la demande d'extradition, après avoir entendu l'individu réclamé ou son conseil et le ministère public en audience publique.

incriminé, sur les raisons diverses qui peuvent s'opposer à l'extradition, et c'est pourquoi le procureur de la République devra l'entendre. Mais, d'autre part, il importe de ne pas compromettre l'intérêt social de la répression ni de violer le respect dû à la souveraineté des États; aussi, le gouvernement se réserve-t-il le droit exclusif de statuer en dernier ressort (1).

253. — C'est au gouvernement requis ou à ses tribunaux, suivant le système adopté, qu'il appartient d'accorder ou de refuser l'extradition.

Le *refus de l'extradition* peut avoir diverses causes. Ce peut être tout d'abord, la nationalité du fugitif, qui est citoyen de l'État requis, le caractère politique de l'infraction, ou l'irrégularité de la procédure, toutes circonstances qui ont été déjà examinées. Mais, en outre, la requête peut ne pas aboutir parce qu'il y a prescription, que plusieurs demandes d'extradition ont été formées simultanément contre le même individu, ou encore que cet individu est l'objet d'une poursuite ou d'une condamnation dans le pays de refuge. Nous devons examiner particulièrement ces diverses circonstances.

1° Il est certain que l'extradition doit être refusée, si, depuis les faits délictueux, la prescription de l'action publique ou de la peine est acquise à leur auteur. Seulement, la question se pose de savoir à quelle législation on doit se référer pour décider si la prescription s'est accomplie ou non. Nous croyons, quoique la solution contraire soit plus généralement admise et en doctrine et dans la pratique internationale, qu'il faut uniquement considérer à cet égard la loi de l'État requérant. Voici nos raisons : 1° c'est sur le territoire de cet État que le délit a été commis, et c'est là, et là seulement, que se sont réalisées les diverses circonstances qui peuvent influer sur la prescription et sa durée. On objecte que l'État requis ne doit pas concourir à la répression d'un fait qui échappe d'après sa législation à l'application des lois pénales ; désormais, dit-on, c'est comme s'il s'agissait d'un fait licite accompli sur son territoire. A notre avis, la comparaison est forcée : certes, l'État requis ne livrera pas l'individu prévenu d'un fait qu'il tient pour licite ; mais il n'en est pas de même ici, car le fait est puni par les deux législations, et l'unique question qu'il soulève est celle de savoir s'il est ou non prescrit. Or, la seule loi compétente pour la résoudre est celle du lieu où le fait a été commis ; c'est là que le droit de punir a pris naissance, et là seulement que le laps de temps peut

(1) PRADIER-FODÉRÉ, III, 1199 et s — Cf. sur la question de savoir si les tribunaux du pays requis ne devraient pas avoir, au moins sur certaines questions, plus que voix consultative, L. RENAULT, dans le journal *Le Droit* du 8 avril 1879 ; DELOUME, *Principes généraux de droit international en matière criminelle*, p. 166.

l'anéantir ; 2° il faut ajouter qu'il n'y a aucun intérêt à déterminer les règles de la prescription suivant la loi du pays de refuge. De deux choses l'une, en effet : ou bien la prescription de la poursuite ou de la condamnation sera également acquise au fugitif d'après la loi du pays requérant, et celui-ci n'aura dès lors aucun intérêt à obtenir l'extradition d'un individu qui ne manquerait pas de s'en prévaloir au cours du procès criminel ; ou elle ne lui sera pas acquise, et l'on se demande vainement quels scrupules exagérés et quelle susceptibilité mal placée peuvent empêcher l'État requis de faire droit à de justes réclamations (1).

2° Il peut arriver que l'extradition du même individu soit demandée de plusieurs côtés à la fois. Ceci se présentera lorsque la compétence pour poursuivre et punir l'infraction appartient à plusieurs États en même temps. Ainsi, l'extradition est réclamée par le pays dont le criminel est le sujet et par le pays sur le territoire duquel le délit a été commis ; ou encore, le fugitif est poursuivi pour deux infractions commises l'une sur un territoire quelconque, l'autre dans son pays d'origine ; ou enfin, le fugitif est accusé d'infractions différentes commises sur le territoire de plusieurs États autres que son pays d'origine, et son extradition est réclamée par chacun d'eux. Auquel des États requérant le gouvernement requis devra-t-il donner satisfaction ?

En général, les conventions ne sont guère explicites sur ce point. En doctrine, on admet généralement les solutions suivantes : 1° S'il y a plusieurs demandes d'extradition basées sur le même fait, la préférence doit être donnée à l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise ; c'est là que le besoin de la répression et de l'exemple se fait le plus sentir, là aussi qu'il y a le plus de chances d'arriver à la découverte de la vérité ; 2° si le même individu est réclamé par plusieurs États à raison d'infractions différentes, l'État requis aura égard à la gravité relative de ces infractions : il fera droit à la demande de l'État sur le territoire duquel la plus grave a été commise ; en cas de doute, il tiendra compte de la priorité de la demande (2).

3° Enfin, l'on peut supposer le cas où l'État à qui l'on adresse une

(1) V. en ce sens, L. RENAULT, *op. cit.*, p. 88 et s. ; BILLOT, *op. cit.*, p. 224 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 1204 et s. — La plupart des traités contiennent des clauses contraires à la solution que nous adoptons. V. notamment, le traité du 28 mars 1877 entre la France et le Danemark (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 2 et s.). Cf. cependant le traité du 14 décembre 1877, art. 11, entre la France et l'Espagne (*Ibid.*, XII, p. 58 et s.).

(2) Tels sont les principes adoptés par l'Institut de droit international dans sa réunion d'Oxford (*Annuaire de l'Institut de droit internat.*, 1881-82, p. 128).

demande d'extradition peut avoir lui-même à punir, pour un crime commis sur son territoire, l'individu réclamé. En pareille hypothèse, l'État requis aura le droit d'exercer le premier contre lui la juridiction pénale, sauf à l'extrader ensuite, lorsqu'il aura purgé l'accusation ou la condamnation dont il est actuellement l'objet.

On cite ordinairement comme une exception le cas où le crime, qui motive la demande d'extradition, est d'une nature plus grave que l'infraction commise sur le territoire de l'État refuge : alors, dit-on, le droit de punir doit appartenir en premier lieu à l'État requérant. Nous ne partageons pas cette opinion, car il nous semble toujours plus naturel que la justice du pays où réside le criminel opère la première et lui fasse subir la peine qu'il mérite, avant de le livrer à la juridiction étrangère. Nous n'admettrions l'extradition immédiate du prévenu, qu'au cas où en la retardant pour lui faire subir intégralement sa peine, l'État requis lui procurerait le bénéfice de la prescription devant la juridiction de l'État requérant. Alors, le coupable peut et même doit immédiatement être livré à cette juridiction, sauf à être renvoyé devant ses premiers juges, sitôt qu'il aura purgé la condamnation dont il a été frappé (1).

Quant aux poursuites civiles en réparation du dommage causé, dont le fugitif pourrait avoir été l'objet dans le pays de refuge, il n'y a pas de doute qu'elles ne doivent ni empêcher ni suspendre l'extradition. L'intérêt social de la répression des crimes doit l'emporter sur de simples intérêts privés (2).

5° *Quels sont les effets de l'extradition ?*

254. — On peut ainsi résumer les effets de l'extradition :

1° L'extradé ne peut être poursuivi ou puni par les tribunaux de l'État requérant qu'à raison des chefs d'accusation ou de condamnation pour lesquels l'extradition a été accordée, à moins d'une disposition contraire dans le traité. En effet, l'extradition ayant été demandée et consentie à raison d'un ou plusieurs faits déterminés, le gouvernement qui l'obtient s'engage tacitement par là-même à ne poursuivre ou à ne punir que pour ce ou ces faits. C'est ce que les auteurs expriment parfois

(1) En ce sens, convention russo-hollandaise de 1880, art. 4 (F. DE MARTENS, *op. cit.*, III, p. 77).

(2) La plupart des règles dont nous venons de donner la formule théorique sont admises dans les conventions d'extradition. V., entre autres, la convention du 15 août 1874, art. 9, entre la France et la Belgique (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 218 et s.) et celle du 28 mars 1877, art. 9, entre la France et le Danemark, (*Ibid.*, XII, p. 2 et s.).

en disant que l'extradé doit être réputé hors du territoire de l'État requérant pour toutes infractions autres que celles mentionnées dans l'acte d'extradition et qu'il aurait commises antérieurement. Cette doctrine est en parfaite harmonie avec le rôle qui incombe au gouvernement requis. Celui-ci doit être l'instrument intelligent et non aveugle de la volonté d'autrui ; c'est à lui de décider si le fait incriminé est de nature à permettre l'extradition; c'est sa responsabilité et son honneur qu'il engage en tranchant la question. Mais encore faut-il, pour qu'il en soit ainsi, que l'examen des juges auxquels le fugitif est livré ne puisse porter que sur les faits dont il a pu lui-même apprécier le caractère (1).

Ajoutons que rien n'empêche le gouvernement requis d'accorder à l'État requérant, sur sa demande, l'autorisation de poursuivre et de juger l'extradé à raison des chefs d'accusation découverts postérieurement à l'extradition. Nous admettrons également que cette poursuite et ce jugement sont possibles, si l'extradé lui-même consent expressément à les subir. On objecte, il est vrai, contre cette dernière solution que ce consentement peut être le résultat d'une contrainte exercée sur lui, et qu'en tout cas, il ne doit pas dispenser d'obtenir l'autorisation du gouvernement qui l'a livré. Nous croyons cependant devoir maintenir notre règle, parce qu'il nous semble qu'il faut tenir compte avant tout de l'intérêt de l'accusé : s'il trouve quelque avantage à être jugé en une fois pour les diverses infractions qu'il a commises, de manière à se trouver ainsi à l'abri de toute poursuite ultérieure, son consentement doit suffire pour permettre à l'autorité judiciaire d'en connaître, n'y eût-elle pas été formellement autorisée par le gouvernement requis (2).

Il y a cependant une hypothèse où la règle suivant laquelle le gouvernement requérant ne doit juger l'extradé que pour les faits

(1) L. RENAULT, *op. cit.*, p. 93 et s. ; BILLOT, *op. cit.*, p. 309 ; DELOUME, *op. cit.*, p. 151. — Cf. sur l'application du principe, Cass. 1er février 1845 (SIR., 45, 1, 502) et 18 décembre 1858 (SIR., 59, 1,632); Conseil de révision de Paris (SIR., 1862, 2, 229) ; Cour d'assises d'Oran, 17 avril 1868 (SIR., 68, 2, 165).

(2) C'est la règle qui tend à prévaloir dans le droit conventionnel des États. V. les conventions du 29 novembre 1869, art. 9, entre la France et la Bavière (DE CLERCQ., *op., cit.*, X, p. 327 et s.), du 9 juillet 1869, art. 8, entre la France et la Suisse (*Ibid.*, X, p. 310 et s.), du 12 mai 1870, art. 9, entre la France et l'Italie (*Ibid.*, X, p. 358 et s.), et du 15 août 1874, art. 10, entre la France et la Belgique (*Ibid.*, XI, p. 218 et s.).

L'Institut de droit international, dans sa réunion d'Oxford, a adopté la même règle : « Le gouvernement, qui a obtenu une extradition pour un fait déterminé, est, de plein droit et sauf convention contraire, obligé de ne laisser juger ou punir l'extradé que pour ce fait ».

définis dans l'acte d'extradition doit, à notre avis, recevoir une dérogation : c'est lorsque le fugitif, sans attendre le résultat de la procédure d'extradition, et soit pour abréger la durée de sa détention préventive soit pour tout autre motif, demande lui-même à être livré au gouvernement qui le réclame, c'est-à-dire dans le cas d'extradition *volontaire*. On a soutenu que rien ne devait changer en pareille hypothèse la situation du prévenu ou du condamné, qu'imposée ou consentie, la remise de la personne entre les mains de ses juges naturels est toujours une extradition, et que cela suffit pour que le gouvernement requis ne se désintéresse pas de ses suites. Mais cette opinion nous paraît exagérée : au cas d'extradition volontaire, il n'y a ni négociations ni acte d'extradition, et, par suite, aucune obligation à la charge du gouvernement requérant ; l'individu, que sa conscience ou son intérêt a déterminé à se constituer volontairement prisonnier, a par cela même renoncé au bénéfice qu'il pouvait retirer de l'application des règles ordinaires de l'extradition : dès lors, il doit répondre de tous les chefs d'accusation, sans exception, relevés à sa charge (1).

2° Si, par suite des débats qui ont lieu devant les juges de l'État requérant, la qualification du fait qui a motivé l'extradition se trouve modifiée (par exemple de crime il devient délit ou *vice versa*), cette modification ne doit pas, à notre avis, détruire la légitimité des poursuites engagées : celles-ci, en effet, trouvent leur raison juridique dans la prévention, et non dans la condamnation dont le prévenu est passible. En d'autres termes, l'extradition doit être jugée selon le *fait*, et non selon l'*infraction* pour laquelle elle a été demandée et accordée.

3° Enfin, l'extradé doit pouvoir, devant la juridiction à laquelle il est livré, user de tous les moyens de défense que lui offre l'extradition même dont il a été l'objet, par exemple exciper de sa nullité, soit parce que les formes établies par le traité au nom duquel elle a été demandée n'ont pas été exactement observées, soit parce que le délit pour lequel elle a été accordée n'y était pas prévu.

Ce n'est pas la solution généralement enseignée. On dit, dans l'opinion contraire, que la convention d'extradition est un acte international, qui n'établit de droits et d'obligations qu'entre les États contractants et ne saurait être invoqué par l'extradé, qui n'y a pas été partie ; on ajoute que la fuite du coupable ne peut créer un titre quelconque en sa faveur (2). Mais, au point de vue de la raison et de l'équité, doit-on refuser à l'indi-

(1) C'est la doctrine généralement enseignée et appliquée en France. V. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 1231 et s. ; BILLOT, *op. cit.*, p. 371 et s. — Cf. *Revue de droit international*, p. 578 et s.

(2) V. notamment Cass., 11 janvier 1884 (*Journal du droit internat. privé*,

vidu, qui est l'objet d'une accusation plus ou moins fondée, le droit d'opposer les fins de non-recevoir que les circonstances lui procurent? Admettra-t-on que tous les moyens sont bons pour s'emparer de sa personne et la livrer à la justice? Il nous semble préférable de décider que les juges ont non seulement le droit, mais encore le devoir d'examiner la légalité des moyens employés. L'Institut de droit international a sainement jugé les choses, en exprimant le vœu que « l'extradé soit admis à opposer comme exception préalable, devant le tribunal appelé à le juger définitivement, l'irrégularité des conditions dans lesquelles l'extradition aurait été accordée » (1).

APPENDICE. — *Des mesures complémentaires qui peuvent être prises par les gouvernements en vue de s'aider réciproquement dans l'exercice de la juridiction pénale.*

255. — En dehors de l'extradition des criminels, il existe dans les conventions ou dans des actes spéciaux des dispositions qui ont pour objet certaines mesures propres à faciliter l'exercice de la justice pénale. Telles sont les commissions rogatoires, les confrontations, les communications de pièces relatives aux affaires criminelles, etc.

Les *commissions rogatoires* ont pour but d'obtenir la déposition d'un témoin actuellement établi à l'étranger, de faire constater par une expertise l'état de telles personnes, de telles choses ou de tels lieux, et, d'une manière générale, de faire exécuter les actes d'instruction ou de procédure nécessaires à la préparation d'une décision judiciaire.

En principe, le magistrat ou le tribunal qui reçoit une commission rogatoire d'un tribunal ou d'un magistrat étranger n'est pas tenu d'y répondre, si une loi ou un traité spécial ne lui en fait pas une obligation formelle. Mais les États se lient ordinairement à cet égard par des clauses conventionnelles (en général, ce sont les traités d'extradition qui les renferment), lesquelles ont ce double effet, d'obliger les autorités d'un pays à exécuter le mandat émané de juridictions étrangères

1885, XII, p. 80). — Le ministre de la justice français écrivait en 1866 : « Il appartient au gouvernement seul d'examiner avec la bonne foi qui préside à ses relations diplomatiques, les observations qui viendraient à lui être présentées par un gouvernement étranger. Quant à l'accusé, à qui sa fuite ne peut avoir créé aucun titre, il suffit qu'il soit placé devant les juges impartiaux auxquels son sort a été remis par un arrêt régulier de renvoi » (cité par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 1228 et s.).

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1881-82, p. 97 et s. En ce sens, L. RENAULT, *op. cit.*, p. 97 et s. ; FAUSTIN HÉLIE, *op. cit.*, p. 709.

et d'assurer aux parties contractantes une réciprocité absolue. D'ailleurs, même en l'absence de traités ou de lois formelles, la plupart des États ne se refusent jamais à donner suite aux commissions qui leur sont envoyées; et cette pratique ne peut être qu'approuvée, dût-elle avoir pour conséquence de faire condamner des nationaux. La solidarité morale qui unit les États dans la répression des crimes leur fait un devoir de ne pas s'abstenir même en pareille hypothèse, d'autant que leur refus de coopérer à l'œuvre de la justice n'empêcherait pas le procès de suivre son cours ni le jugement d'être rendu : il n'aurait d'autre conséquence que de faire prononcer une condamnation peut-être mal fondée et d'enlever à l'accusé quelque moyen d'acquittement ou de diminution de peine (1). Tout au plus, pourrait-on admettre que l'État requis se refusât à l'exécution des commissions rogatoires qui se réfé-reraient à un procès politique.

Ces commissions sont transmises ordinairement par la voie diplomatique. Cette voie a des avantages analogues à ceux dont il a été déjà parlé à propos des demandes d'extradition : elle prouve le caractère sérieux de la commission et l'intérêt réel des renseignements qui y sont demandés ; elle engage la responsabilité de l'État requérant, et met l'État requis à couvert des réclamations que l'exécution du mandat pourrait susciter de la part de Puissances tierces. Mais elle présente aussi les mêmes inconvénients : la procédure en est longue et compliquée, et de nature à prolonger la détention préventive des prévenus (2). Aussi, est-il désirable que les traités consacrent et réglementent la transmission directe des commissions rogatoires.

Quant à la *comparution des témoins*, aux *confrontations*, à la *communication des pièces*, à la *transmission des objets saisis*, etc., les conventions contiennent à leur égard des dispositions plus ou moins détaillées, dans le détail desquelles il serait trop long d'entrer. Il suffira de signaler les points suivants.

Les citations de témoins sont également, après entente entre les gouvernements, transmises par voie diplomatique. En principe, les témoins ne sont pas obligés d'y répondre : bien que la rapidité et la

(1) CH. BROCHER, Rapport à l'Institut de droit international sur l'extradition et les commissions rogatoires en matière pénale (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880, I, p. 251 et s.). Il existe cependant quelques exemples de traités contenant à cet égard des dispositions restrictives. Ainsi, la convention du 29 novembre 1869 entre la France et la Bavière (art. 12) réservait aux deux parties contractantes le droit de décliner l'exécution des commissions rogatoires tendant à établir la culpalilité d'un de leurs sujets prévenus d'une infraction devant les tribunaux de l'État requérant (DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 327 et s.).

(2) BILLOT, *op. cit.*, p. 397 et s. ; Circulaire du garde des sceaux de France du 5 avril 1841, § 5. — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 1066 et s.

facilité des communications croissent sans cesse, il est impossible, surtout entre États éloignés les uns des autres, de rendre leur comparution obligatoire, sans sacrifier le respect de la liberté individuelle et commettre un excès de pouvoir. Mais, si les témoins se rendent à l'invitation qui leur est adressée, ils ne pourront être ni poursuivis ni détenus par l'État requérant pour faits antérieurs à leur comparution ni pour complicité dans l'infraction qui fait l'objet du procès actuel. Cette clause de sauf-conduit, qui serait efficace même dans le cas où le témoin est citoyen de l'État qui a réclamé son audition, est habituellement stipulée dans les traités (1).

Le droit conventionnel des États règle ordinairement aussi le cas où il est nécessaire, pour l'instruction du procès, de confronter un prévenu avec des coupables détenus à l'étranger, ou d'obtenir la communication de pièces et de documents judiciaires renfermés dans des archives étrangères. Les choses se passent habituellement de la façon suivante : la demande est faite par voie diplomatique; il n'y est satisfait qu'autant que les circonstances de la cause, laissées à l'appréciation du gouvernement requis, ne s'y opposent pas (il s'agit par exemple d'un procès politique et le gouvernement ne juge pas à propos de coopérer à sa solution); enfin, les États intéressés renoncent respectivement à toute réclamation de frais (2).

III. — Droit pour l'État d'échapper à tout contrôle étranger dans l'exercice de la juridiction civile et criminelle.

256. — Une des conséquences de la souveraineté qui appartient aux États est l'indépendance dont ils jouissent dans l'exercice du pouvoir judiciaire et qui est exclusive de toute ingérence étrangère.

Ce principe engendre deux applications principales, qui intéressent plus encore le droit privé que le droit public, mais que nous n'envisagerons que dans leurs rapports avec celui-ci : l'une est relative à

(1) La pratique des États est à cet égard très exactement résumée dans l'art. 14 de la convention d'extradition conclue le 22 juillet 1868 entre la Suisse et l'Italie BILLOT. *op. cit.*, p. 405. Cf. la convention d'extradition du 12 mai 1870, art. 14, entre la France et l'Italie (DE CLERCQ. *op. cit.*, X, p. 358 et s.).

(2) V. les conventions d'extradition du 13 juillet 1854 entre la France et le Portugal, art. 12 (DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 152 et s.); du 13 novembre 1855 entre la France et l'Autriche, art. 11 et 12 *Ibid.*, VI, p. 579 et s.; du 9 juillet 1869 entre la France et la Suisse, art. 15 *Ibid.*, X, p. 306 et s.); du 12 mai 1870, précitée, entre la France et l'Italie, art. 14.

la compétence des tribunaux de l'État, l'autre à l'exécution des jugements rendus en pays étrangers.

1° *Compétence des tribunaux de l'État.*

257. — Il ne s'agit pas ici de déterminer la sphère d'action des divers ordres ou classes de tribunaux organisés dans chaque État (ceci relève du droit public interne, et non du droit international) mais seulement de fixer la juridiction territoriale de ces tribunaux à l'égard des étrangers.

Or, cette juridiction territoriale peut être envisagée à deux points de vue : les tribunaux d'un pays déterminé ont-ils le pouvoir, le devoir ou le droit, de connaître des demandes formées par des étrangers contre des nationaux, par des nationaux contre des étrangers, ou par des étrangers entre eux ? Puis, question plus spéciale et qui suppose la précédente résolue dans le sens affirmatif, d'après quelle loi la compétence de chacun de ces tribunaux devra-t-elle être réglée ?

258. — 1° Sur la première question, la règle générale nous paraît devoir être posée dans les termes suivants : le pouvoir juridictionnel d'un État s'étend en principe sur toute l'étendue du territoire national, à l'exclusion de tout autre.

La règle n'offre guère de difficultés, quand il s'agit de la juridiction pénale. On s'accorde, en doctrine et en jurisprudence, pour attribuer aux tribunaux criminels d'un État la connaissance des infractions commises sur son territoire, suivant les règles de procédure établies par sa législation et quelle que soit la nationalité du coupable.

Mais son application est plus douteuse en matière civile.

En théorie, deux doctrines opposées se partagent la solution de la question. Suivant la plus étroite et la plus rigoureuse, les tribunaux ne sont en principe établis que pour les nationaux : ils sont donc compétents pour connaître des actions intentées par ou contre des nationaux ; mais leur action ne saurait s'exercer dans les procès entre étrangers. Pour la soutenir, on affirme que la justice n'est due qu'aux nationaux, que le droit de la réclamer et de l'obtenir est un privilège attaché au droit de cité ; on fait observer que les contestations entre étrangers donnent lieu très souvent à l'application des lois étrangères, et qu'il est impossible d'exiger des juges d'un pays la connaissance de toutes les lois du globe : quoi qu'ils fassent, ils seront toujours exposés aux erreurs les plus graves et les plus préjudiciables ; on ajoute, enfin, qu'il ne convient pas que des tribunaux rendant la justice au nom de l'État soient chargés d'apprécier des faits ou des actes accomplis hors de leur juridiction ou sous l'empire de lois et de coutumes

étrangères; autrement, ce serait inutilement et injustement soustraire les parties à leurs juges naturels, et, en outre, dérober aux nationaux un temps dont les tribunaux locaux leur sont redevables et qu'il est naturel de consacrer exclusivement au règlement des procès qui les intéressent.

Les partisans de cette doctrine admettent toutefois des exceptions à la règle; et l'on peut dire, sans exagérer, que les réserves qu'ils sont obligés de faire absorbent presque entièrement le principe, en le réduisant lui-même au rang d'une infime exception. Ils enseignent généralement que la juridiction territoriale s'impose en matière immobilière : l'immeuble est une portion du territoire, et la souveraineté territoriale s'oppose à ce qu'il puisse être soumis à une juridiction étrangère; — qu'elle est compétente pour statuer sur les actions civiles qui naissent d'un délit ou d'un quasi-délit commis sur le territoire, sans distinguer entre le cas où ces actions sont portées directement devant la juridiction civile et celui où la juridiction répressive en est saisie conjointement et accessoirement à l'action publique : c'est dans le pays où le dommage a été causé, dit-on, qu'il importe d'en poursuivre la réparation; il y a là une question de police générale liée au respect des personnes et des propriétés, et, d'ailleurs, c'est sur le lieu même du délit que la vérité sera le plus facilement découverte et les faits plus sainement appréciés; — enfin, qu'elle doit connaître de toutes contestations commerciales entre étrangers, l'intérêt du commerce international l'exigeant ainsi (1).

Ces exceptions atténuent beaucoup, il faut le reconnaître, la rigueur de la doctrine qui refuse aux étrangers l'accès des juridictions locales. Certaines jurisprudences vont même plus loin, et admettent que les juges locaux ne *doivent* pas se récuser en se fondant uniquement sur l'extranéité des parties, mais qu'ils *peuvent* déclarer leur incompétence, en la motivant par des raisons tirées des circonstances de la cause, les parties elles-mêmes restant libres de se soumettre ou non à leur arbitrage (2).

Quoi qu'il en soit, une doctrine plus large et plus généreuse semble

(1) V. sur ces doctrines et leur critique, FŒLIX, *Traité de dr. int. privé*, I, p. 305 et s.; MASSÉ, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, I, p. 600 et s.; ASSER, *Éléments de dr. int. privé*, p. 147 et s.; LAURENT, *Dr. civ. int.*, IV, nos 20 et s.; Études de MM. FÉRAUD-GIRAUD, GLASSON, NESSI, DEMANGEAT, dans le *Journal du dr. int. privé*, VII, p. 137 et s., 173 et s.; VIII, p. 105 et s., 133 et s., 343 et s.; IX, p. 288 et s.; XII, p. 225 et s., 375 et s.

(2) La jurisprudence française est en ce sens. V. A. WEISS, *Traité élémentaire de dr. int. privé*, p. 929 et s., et les autoritées citées en note.

actuellement rallier la majorité des auteurs. Il est facile, en effet, de montrer que le développement des relations internationales ne permet plus d'opposer aux étrangers une incompétence qui n'est le plus souvent qu'un simple déni de justice ; que non seulement la prospérité nationale et la sécurité publique veulent que les droits des étrangers ne puissent être sur le territoire qu'ils habitent impunément compromis et violés, mais qu'une solution contraire ne manquerait pas de provoquer de la part des autres nations des mesures de rétorsion, dont les nationaux expatriés seraient les premiers à souffrir. Dira-t-on que l'application des lois étrangères, dont les dispositions sont souvent ignorées, n'est pas le fait des juges auxquels les parties soumettent leurs différends? Mais les contestations entre nationaux et étrangers, qu'on s'accorde à leur déférer, devraient à ce compte leur échapper, car il sera bien rare que quelques-unes de ces dispositions n'y soient pas invoquées ; et les exceptions elles-mêmes par lesquelles les partisans du système adverse tempèrent la rigueur de leur solution ne se comprendraient plus. On prétend qu'attribuer compétence aux tribunaux étrangers, c'est distraire les parties de leurs juges naturels ; on répète à l'envi que la justice n'est due qu'aux nationaux; mais, ce ne sont là que des affirmations purement gratuites et qui sont manifestement en désaccord avec les idées libérales vers lesquelles tend la politique des États modernes. Enfin, si l'on allègue que la connaissance des contestations entre étrangers prendrait aux tribunaux un temps qu'ils doivent réserver aux intérêts des nationaux, il est facile de répondre qu'une pareille objection, d'ordre purement matériel, ne peut être décisive et ne saurait justifier un déni de justice.

Cette doctrine libérale tend à prévaloir dans la jurisprudence du plus grand nombre des États (1). La conception ancienne d'une justice exclusivement réservée aux nationaux a fait place à l'idée plus élevée d'un devoir supérieur de juridiction qui s'impose aux États civilisés envers tous ceux qui l'invoquent. L'Institut de droit international s'en est fait, en 1877, l'interprète, en proposant, pour être insérée dans les traités destinés à prévenir les conflits de législations sur les formes de procédure, la clause suivante : « L'étranger sera admis à ester en justice aux mêmes conditions que le régnicole » (2).

(1) Telle est la jurisprudence en Allemagne (C. proc. civ. de 1877, §§ 12 et 13; loi sur l'organisation judiciaire de 1877, §§ 18 et s.), en Autriche (FŒLIX, *op. cit.*, I, p. 382), en Belgique (Loi du 25 mars 1876, art. 52), en Italie (Code civil, art. 3 ; C. proc. civ., art. 105 et s.), en Hollande (*Journal du dr. int. privé*, 1875, p. 318 et s.), en Suisse (Constitution fédérale du 29 mai 1874, art. 59), etc... V. pour plus amples détails, A. WEISS, *op. cit.*, p. 942 et s.

(2) *Annuaire de l'Institut de dr. int.*, 1878, II, p. 150.

D'ailleurs, depuis longtemps déjà, des États sont entrés conventionnellement dans cette voie. Les traités internationaux renferment assez souvent une clause qui consacre au profit des nationaux des Puissances contractantes le droit de porter leurs différends devant les tribunaux de l'une ou de l'autre, sans distinction de nationalité (1). Souvent même, des conventions sont intervenues en vue d'assurer réciproquement le bénéfice de l'assistance judiciaire aux membres des États contractants (2).

Bref, les facilités que le droit conventionnel des États modernes offre aux nationaux pour leur ouvrir l'accès des tribunaux étrangers sont telles, qu'on peut considérer la faculté pour l'étranger d'ester en justice comme de droit commun, et qu'il est permis de tenir pour définitivement admis, au moins en doctrine, le principe que la compétence des tribunaux institués par les États civilisés est indépendante de la nationalité des plaideurs.

259. — 2° Si telle est la solution qu'il faut admettre, quelles seront les règles de compétence, et, ajoutons-le pour le dire en quelques mots, les règles de procédure à suivre?

En ce qui concerne la *compétence* (et nous entendons parler ici de celle qui appartient à chaque tribunal, dans un pays déterminé, suivant la nature de la contestation soulevée), l'unanimité des auteurs enseigne qu'elle doit être déterminée par la loi du lieu où la demande est formée, par la *lex fori*. Le principe de la souveraineté des États s'oppose à ce que l'organisation et la compétence des autorités judiciaires puissent dépendre des lois d'une Puissance étrangère. Mais il faut ajouter qu'en vertu même de la loi locale, il peut se faire que la nationalité des parties ou la situation de la chose litigieuse influent sur cette compétence (3).

Quant aux *formes de procédure*, il faut, suivant l'avis général, distinguer entre les formes *décisoires*, c'est-à-dire celles qui se rattachent au fond même du litige et exercent une influence directe sur la solution qu'il comporte, et les formes *ordinatoires*, étrangères au fond du débat et exclusivement relatives à la marche de l'instance. On peut citer comme exemple de forme décisoire l'admissibilité de tel

(1) Une convention conclue le 14 mai 1870 entre la France et l'Espagne contenait à cet égard les plus larges dispositions : les événements n'ont pas permis qu'elle fût appliquée. (DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 364). — Cf. le traité du 15 juin 1869 entre la France et la Suisse (*Ibid.*, X, p. 289 et s.).

(2) V., notamment, les conventions du 14 mai 1869, entre la France et l'Autriche (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 400) ; du 20 février 1880, entre la France et l'Allemagne (*Ibid.*, XII, p. 527) ; du 14 mai 1884, entre la France et l'Espagne *Ibid.*, XIV, p. 372).

(3) FŒLIX, *op. cit.*, I, p. 275 et s. ; ASSER, *op. cit.*, p. 148.

ou tel moyen de preuve ; au contraire, le mode suivant lequel ce moyen déclaré admissible devra être administré constitue une forme ordinatoire. Les premières seront déterminées par la loi qui régit la relation juridique sur laquelle porte le différend, par ce motif évident que l'issue d'un procès ne saurait dépendre du lieu où la demande est formée ; les secondes, par la loi du tribunal saisi de la contestation, et ceci n'est pas moins justifié : les formes ordinatoires sont inséparables de la nature du tribunal, de sa compétence, de son organisation propre ; on ne pourrait concevoir qu'elles fussent régies par une loi différente de celle dont il tient ses pouvoirs, car, en s'adressant à un juge, on se soumet par là-même aux formes qui lui sont imposées par la loi de son institution (1).

2° *Exécution des jugements étrangers.*

260. — Toute décision émanée d'une juridiction compétente produit en principe deux effets importants : 1° elle procure, lorsqu'elle est définitive, l'exception de la chose jugée, c'est-à-dire qu'elle s'oppose désormais à ce que l'objet du litige soit de nouveau remis en question ; 2° elle crée au profit de celui qui l'obtient un titre, qui permet de contraindre, même *manu militari*, la partie condamnée à satisfaire à ses injonctions. Plus simplement, tout jugement régulier et définitif emporte, dans le pays où il a été rendu, l'*autorité de la chose jugée* et la *force exécutoire*.

Or, en droit international, la question se pose de savoir si, à ce double point de vue, le jugement produira quelque effet hors du territoire de l'État au nom duquel il est prononcé. La souveraineté étrangère devra-t-elle lui reconnaître l'autorité de la chose jugée? Ses agents seront-ils tenus de prêter main-forte à son exécution?

La question semble résolue par la règle du respect dû à la souveraineté des États. Et cependant elle ne laisse pas d'être embarrassante, car deux éléments contraires s'y rencontrent : d'une part, les gouvernements étrangers doivent respecter le droit qui appartient à tout État d'exercer la juridiction, et, par là-même, sont tenus, semble-t-il, d'admettre l'autorité et la force exécutoire de ses décisions ; d'autre part, la souveraineté dont ils jouissent eux-mêmes s'oppose à ce qu'ils soient obligés au respect de jugements qui n'émanent pas de leurs tribunaux, et surtout à leur exécution sur des personnes ou des biens

(1) La question de savoir à quoi l'on reconnaît les formes décisoires des formes ordinatoires est souvent délicate : nous n'avons pas à la résoudre ici. V. sur ce point, A. WEISS. *op. cit.*, p. 944 et s. : Résolution de l'Institut de dr. int. (session de Zurich de 1877 ; *Annuaire de l'Inst. de dr. int.*, 1878, II, p. 150.

soustraits à l'action des juridictions qui les ont rendus. A notre avis, une distinction s'impose.

261. – En ce qui concerne la *force exécutoire des jugements étrangers*, nous estimons, avec la grande majorité des auteurs, qu'elle ne saurait être admise *de plano*, en vertu du mandement seul des juges qui les ont émis. L'exécution d'une sentence est essentiellement un acte de l'autorité publique : celle-ci a le droit d'ordonner et d'agir dans les limites de sa compétence territoriale, mais la force dont elle dispose expire aux frontières. Les jurisconsultes romains le disaient déjà : « *Extra territorium jus dicendi impune non paretur* » (1). Ainsi le veut le principe de la souveraineté des États. Il en résulte que l'intervention de l'autorité souveraine du lieu où l'on se propose d'exécuter un jugement étranger est indispensable, et c'est en effet une règle de droit public admise par tous les États que ce jugement doit être présenté à la juridiction compétente pour y être revêtu d'une formule exécutoire nouvelle et recevoir ainsi « le baptême de la nationalité » (2).

La seule difficulté est de savoir si les autorités locales, auxquelles appartient le droit d'ordonner les mesures d'exécution, devront se borner à revêtir la sentence d'une simple ordonnance d'*exequatur*, ou au contraire reviser l'affaire et juger à nouveau le fond du procès. Les législations et les traités résolvent de différentes manières ce point délicat : nous en dirons quelques mots un peu plus loin.

262. — Sur l'*autorité de la chose jugée* à l'étranger, la doctrine hésite. Les auteurs qui l'admettent font valoir diverses considérations qui ne sont pas sans valeur : 1° le fait de repousser les actes des souverainetés étrangères est contraire au principe de l'égalité des États, et un manquement grave aux obligations qu'impose la courtoisie internationale; il blesse les susceptibilités légitimes des peuples et appelle des représailles; — 2° si toutes les Puissances s'accordent en principe pour accepter, dans des hypothèses et sous des conditions déterminées, l'application des lois étrangères sur leur territoire, ne serait-il pas illogique qu'elles se refusassent à reconnaître l'autorité des jugements étrangers? Il n'y a entre les lois et les jugements que la différence d'une disposition générale à une disposition particulière : le jugement n'est pas autre chose qu'une loi spéciale déclarant le droit sur un point litigieux; il doit avoir le même effet que la loi générale; — 3° on fait remarquer, enfin, qu'en reconnaissant aux jugements étrangers l'autorité de la chose jugée, l'État ne compromet pas ses droits de souveraineté. Tout autre est l'exécution d'une sentence, qui sup-

(1) L. 20, Dig., *De jurid.*, II, 1.

(2) MASSÉ, *op. cit.*, II, p. 62; FŒLIX, *op. cit.*, II, p. 41; A. WEISS, *op. cit.*, p. 957.

pose l'exercice de ces droits, puisqu'elle met en mouvement la force publique, et l'autorité de la chose jugée, simple autorité de fait, qui n'emprunte rien à la souveraineté du pays sur le territoire duquel elle a été rendue.

Néanmoins, la doctrine adverse a ses partisans. Ils font observer que le principe d'égalité est aussi bien violé dans le premier système que dans le leur; car, imposer à une souveraineté l'obligation de reconnaître aux jugements étrangers une force irréfragable, c'est violer les droits de cette souveraineté elle-même. Quant à l'argument tiré des obligations que fait naître la courtoisie internationale, il a certainement sa valeur, mais il ne saurait justifier l'abandon d'un principe essentiel, comme celui de l'indépendance réciproque des États. — Ils ajoutent que si les tribunaux d'un État sont conduits à appliquer, dans des cas et sous des conditions déterminés, les dispositions des législations étrangères, ces tribunaux n'obéissent pas aux ordres des États auxquels ces législations appartiennent, mais bien seulement à la volonté expresse ou tacite de leurs propres législateurs, qui se les ont appropriées pour les appliquer dans ces cas et sous ces conditions. Mais, s'obliger à reconnaître l'autorité de tout jugement étranger serait subir un acte positif de commandement venu du dehors; ce serait aliéner sa liberté au profit des volontés d'autrui, avec cette circonstance aggravante qu'il est permis d'ignorer, et partant de suspecter, soit les principes sur lesquels repose l'organisation des juridictions étrangères, soit les garanties d'ordre intellectuel ou moral que présentent leurs membres, soit les règles de procédure qu'elles consacrent à la protection des droits méconnus ou violés. — Enfin, à l'argument qui consiste à dire que le fait de reconnaître l'autorité d'un jugement étranger n'est pas attentoire à la souveraineté locale, parce qu'il n'entraîne pas la mise de la force publique à la disposition des autorités étrangères, on répond que ce fait entraînerait au moins cette conséquence, tout aussi contraire aux droits de l'État, de dessaisir par avance ses tribunaux et de leur enlever la connaissance de litiges qui, régulièrement, doivent leur être déférés: « L'autorité publique dont chaque souverain est investi ne s'étendant pas au delà de son territoire, celle des magistrats qu'il institue est nécessairement renfermée dans les mêmes limites, et par conséquent les actes émanés de ces officiers doivent perdre sur la frontière toute leur force civile » (1).

(1) MERLIN, *Questions de droit*, V° jugement, § XIV, n° 1. — Cf. sur la question, *Revue de dr. int.*, I, p. 82 et s., 408 et s., 473 et s.; VII, p. 385 et s.; XII, p. 247; XIV, p. 301 et s.; *Journal du dr. int. privé*, VII, passim; VIII, p. 20; IX, p. 25; X, p. 34, 113, 239; XI, p. 43, 113, 494, 600; XII, p. 537, etc.; F. MOREAU, *Effets nationaux des jugements en matière civile*; CH. CONS-

263. — Les législations d'Europe et d'Amérique contiennent sur ces matières des dispositions fort diverses. Les unes tiennent les jugements étrangers pour non avenus et exigent que les parties intentent une nouvelle demande devant leurs tribunaux, pour pouvoir exécuter la condamnation sur le territoire qu'elles régissent : telles sont les jurisprudences anglaise, danoise, suédoise, américaine (1), etc. D'autres les soumettent à une révision au fond, du moins en principe, comme en France, en Belgique, en Portugal et dans la plupart des cantons suisses (2). Une troisième catégorie d'États exige la réciprocité, soit de fait, soit conventionnelle; en ce sens, on peut citer les législations allemande, autrichienne et hongroise, espagnole et brésilienne (3). Enfin, il en est qui admettent sur leur territoire l'exécution des jugements étrangers sans révision au fond et sans réciprocité, mais sous certaines conditions de forme : telle est la législation italienne, peut-être aussi la législation russe (4).

La diversité des législations est donc extrême; et cependant il y a peu de conventions internationales qui aient cherché à les concilier (5).

TANT, *De l'exécution des jugements étrangers dans les divers pays*; CH. LACHAU et C. DAGUIN, *De l'exécution des jugements étrangers d'après la jurisprudence française.*

(1) *Journal du dr. int. privé*, X, p. 34; VII, p. 83 et s., 368 et s.; CH. CONSTANT, *op. cit.*, p. 15 et s., et dans la *France judiciaire*, 1882, p. 496; F. MOREAU, *op. cit.*, p. 187 et s., 205.

(2) Pour la France, la question est controversée en doctrine. V. à cet égard, A. WEISS, *op. cit.*, p. 958 et s. — V. pour la jurisprudence belge, la *Belgique judiciaire*, 1881, p. 114; *Journal du droit int. privé*, II. p. 218; III, p. 297; IV, p. 339; VII, p. 215 et 508; VIII, p. 13 et 99; IX, p. 364, etc.; — pour la jurisprudence portugaise, F. MOREAU, *op. cit.*, p. 218 et s.; CH. CONSTANT, *op. cit.*, p. 504; — pour les divers cantons suisses, *Journal du dr. int. privé*, X, p. 113 et s.

(3) *Journal du dr. int. privé*, IV, p. 210 et s.; VIII, p. 20 et s., 365 et s.; IX, p. 25 et s.; X, p. 113 et s., 239 et s.; XI, p. 600 et s.; *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1882, p. 368; *Revue de dr. int.*, 1875, p. 503; F. MOREAU, *op. cit.*, p. 198.

(4) V. pour l'Italie, *Journal du dr. int. privé*, V, p. 235 et s.; VI, p. 244 et s.; F. MOREAU, *op. cit.*, p. 208 et s. — L'art. 1273 du Code de procédure russe prête à la controverse. V. à cet égard, *Journal du dr. int. privé*, V, p. 139 et s.; XI, p. 113 et s., 494 et s.

(5) En ce qui concerne spécialement la France, on peut citer les conventions qu'elle a passées relativement à l'autorité et à l'exécution de ses jugements à l'étranger, et *vice versa*, avec le grand-duché de Bade, le 11 avril 1846, convention remise en vigueur par l'art. 18 de la convention additionnelle au traité de Francfort du 11 décembre 1871 et étendue par le même texte à l'Alsace-Lorraine (DE CLERCQ, *op. cit.*, V. p. 448 et s.; X, p. 531 et s.); — avec la Sardaigne, le 11 septembre 1860 (*Ibid.*, VIII, p. 118), convention étendue depuis à l'Italie entière; — avec la Suisse, le 15 juin 1869 (*Ibid.*, X, p. 292 et s.). — Cf.

Aussi, en 1878, l'Institut de droit international a-t-il émis le vœu qu'une réforme complète fut opérée en ces matières, soit par l'établissement d'une législation uniforme, soit, en attendant, par un système général de conventions diplomatiques conclues entre les États dont l'organisation judiciaire présenterait toutes les garanties désirables. L'Institut indiquait en même temps les conditions auxquelles il estimait que l'exécution des jugements étrangers devrait être subordonnée : la révision au fond ne serait pas nécessaire, mais on exigerait du demandeur la preuve que le jugement dont il se prévaut est exécutoire dans l'État où il a été rendu, ce qui implique qu'il est passé en force de chose jugée, qu'il a été rendu par un tribunal compétent, et que l'exécution qu'il poursuit n'est pas contraire à l'ordre public ni aux lois de l'État auquel l'*exequatur* est demandé; de plus, la contrainte par corps ne serait nulle part applicable, à moins que le tribunal d'où émane la sentence ne l'ait expressément prononcée, et l'hypothèque judiciaire ne prendrait naissance que lorsque les lois des deux pays s'accorderaient pour la donner (1).

IV. — **Droit de l'État d'échapper à la compétence des juridictions étrangères.**

264. — Le principe de la souveraineté s'oppose, suivant l'avis général au moins, à ce qu'un État puisse être traduit devant la juridiction d'un autre État pour y être contraint à exécuter ses engagements Tout gouvernement a le droit de juger les différends qui naissent à l'occasion des obligations qu'il a lui-même souscrites : cette juridiction est inhérente à son autorité souveraine ; mais un État étranger ne saurait se l'attribuer, sans porter atteinte à la fois et au principe de l'indépendance et au principe de l'égalité des nations, car on ne peut être jugé que par son égal.

Telle est la raison sur laquelle se fondent et la doctrine et la jurisprudence pour justifier l'immunité de juridiction dont elles reconnaissent le bénéfice aux États les uns à l'égard des autres. Toutefois, la solution qu'elles admettent n'est pas sans être vivement critiquée, et il importe de l'examiner de près.

sur les dispositions qui sont contenues dans ces traités, A. WEISS, *op. cit.*, p. 973 et s.

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, III, p. 96 et s. — La question de savoir si la réforme depuis si longtemps désirée, en ce qui touche l'exécution des jugements étrangers, doit s'opérer par l'établissement d'une loi générale ou par traités, est fort controversée. V. dans le second sens, F. MOREAU, *op. cit.*, p. 257 et s.

265. — Il est tout d'abord un point qui ne soulève aucune difficulté. Les *actes de gouvernement* proprement dits, accomplis par l'État dans l'exercice de sa souveraineté, ne peuvent à aucun point de vue tomber sous le contrôle et la juridiction d'un pouvoir étranger. Ainsi, l'individu qui souffre des lois ou règlements édictés par l'État sur le territoire duquel il réside, — il se plaint, par exemple, des mesures de salubrité publique qui lui ont été appliquées, ou bien de mesures économiques, comme la prohibition d'exporter certains produits ou l'établissement de tarifs douaniers, qui l'atteignent dans ses intérêts pécuniaires, — cet individu, disons-nous, ne saurait traduire l'État étranger devant les tribunaux de son pays pour l'y faire condamner à des dommages-intérêts. Tout ce qu'il peut faire est de provoquer une intervention diplomatique de la part de son gouvernement (1).

266. — Mais la question est plus délicate, lorsqu'il s'agit d'actions intentées contre l'État à raison d'obligations souscrites par lui en qualité de *personne civile*. S'il achète, s'il emprunte, s'il contracte d'une manière quelconque, ne doit-on pas l'assimiler à un simple particulier, et permettre à ses créanciers de le poursuivre devant les tribunaux de leur pays, si toutefois leur législation leur permet d'actionner devant une juridiction nationale les personnes, même étrangères, qui sont tenues envers eux par des engagements, même contractés en pays étranger (2).

Il faut ici encore mettre à part deux hypothèses sur lesquelles on est très généralement d'accord. La première est celle où le gouvernement étranger est impliqué dans une affaire immobilière. Alors, les tribunaux de la situation de l'immeuble litigieux sont compétents : il y a lieu de se prononcer en faveur de la souveraineté locale, par la raison que la souveraineté d'un pays s'étend à tout le territoire. La seconde est celle où l'État saisit lui-même la juridiction étrangère, soit expressément, en se portant demandeur, soit tacitement, comme dans le cas où il est l'objet d'une demande née à la suite de l'instance qu'il a lui-même formée, demande reconventionnelle, par exemple, ou appel d'un jugement rendu précédemment en sa faveur.

Mais, en dehors de ces hypothèses spéciales, quelle solution convient-il d'adopter?

(1) Jugement du tribunal de la Seine du 16 avril 1847 (DALLOZ, 1849, 1, 7, et la note).

(2) Telle est par exemple la législation française (art. 14 du Code civil) : « L'étranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français ; il pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français ».

Les principes du droit et de l'équité nous paraissent devoir faire admettre la poursuite de l'État débiteur par ses créanciers devant les juridictions de leur pays. Ce n'est pas, avons-nous dit, la doctrine généralement admise. Il importe donc d'apprécier les objections que l'on soulève contre elle.

1° On objecte, en premier lieu, que traduire un gouvernement devant un tribunal étranger, serait lui imposer une dépendance et le mettre dans une condition d'infériorité et d'obéissance vis-à-vis de son juge. Voici notre réponse. L'argument serait excellent, s'il s'agissait d'une de ces hypothèses dans lesquelles le gouvernement fait acte d'autorité, exerce son *imperium*, agit en un mot comme souverain : son droit et son devoir est alors de repousser toute ingérence étrangère et de maintenir son indépendance à l'abri de toute atteinte. Mais il porte à faux, lorsqu'il s'agit d'engagements pris par l'État comme personne civile : alors, l'État n'a plus le droit d'exiger quoi que ce soit ; il n'a pu rien obtenir que du consentement libre de ceux à qui il s'est adressé et à la condition de s'obliger lui-même envers eux ; tenu comme un simple particulier, il ne saurait se soustraire aux conséquences de son engagement, et son indépendance ne peut être comme un rempart à l'abri duquel il brave impunément les réclamations de ses créanciers. Comme on l'a fait observer, toutes les fois qu'une personne réclame d'un gouvernement étranger l'exécution d'un acte qui est non un fait de souveraineté, mais un contrat, sa qualité de souverain n'absorbe pas sa qualité de contractant, et ne doit pas avoir pour effet de le soustraire à la sanction juridictionnelle, qui est la garantie suprême de toute obligation reconnue par la loi.

D'ailleurs, personne ne fait difficulté pour reconnaître à un gouvernement le droit de poursuivre devant des tribunaux étrangers l'exécution des engagements contractés envers lui. En fait, l'hypothèse s'est présentée assez souvent (1). Or, si l'indépendance de l'État demandeur ne paraît pas compromise, comment le serait-elle par l'action intentée contre lui ? En se portant demandeur, ne se soumet-il pas à la juridiction d'un pouvoir étranger, et, s'il succombe dans sa prétention, ne sera-t-il pas condamné aux dépens ? S'il peut poursuivre, il doit pouvoir être poursuivi à son tour : ces deux choses ont entre elles une corrélation nécessaire.

2° On objecte encore que le système qui repousse l'immunité de juridiction des États ne manquerait pas, s'il était appliqué, d'altérer les rapports des gouvernements intéressés. Mais, c'est là une considération

(1) V. notamment, Paris 13 avril 1867 (DALLOZ, 67, 2, 49). — W. BEACH LAWRENCE, *op. cit.*, III, p. 427.

politique plutôt qu'une raison juridique. Et d'ailleurs, cette crainte même nous paraît chimérique. Lorsqu'un État est traduit devant une juridiction étrangère, peut-on dire qu'on se trouve en présence d'un gouvernement qui s'attribue lui-même un droit de juridiction sur les actes d'un autre gouvernement ? Non; c'est la justice elle-même qui se meut avec une entière indépendance, ne subit aucune pression et ne rencontre aucun obstacle. Partout, les tribunaux connaissent des différends qui s'élèvent entre l'État et ses sujets ; cette compétence n'apporte aucun trouble à l'harmonie de leurs rapports et ne porte aucune atteinte à l'indépendance des uns ni à la souveraineté des autres : pourquoi en serait-il autrement, lorsque le défendeur cité à leur barre est un gouvernement étranger? On ne voit aucune raison de distinguer, surtout si l'on remarque que la sentence ne doit en aucun cas recevoir son exécution au delà des frontières du pays où elle aura été prononcée (1).

3° Mais enfin, dit-on, qu'on suppose le gouvernement étranger condamné. La sentence pourra-t-elle être exécutée contre lui, sans qu'il y ait consenti? Évidemment non. Or, il est trop évident qu'il s'y refusera, et il est vraiment inutile de faire naître une source de conflits, en posant un principe de compétence qui n'aura pas de sanction. — Nous venons de dire, en effet, qu'il ne saurait être question d'une exécution forcée au-delà du territoire de l'État qui a rendu la sentence. Mais, nous ne voyons pas pour quelle raison l'exécution n'en pourrait être poursuivie sur des valeurs mobilières ou immobilières appartenant à l'État condamné et situées sur ce territoire. Pourquoi, par exemple, un Français, créancier d'un gouvernement étranger, ne pourrait-il pas pratiquer une saisie-arrêt sur des sommes qui lui seraient dues en France? La justice française sera-t-elle réduite à une telle impuissance, qu'elle ne puisse sanctionner une pareille mesure, quand les moyens d'assurer l'exécution de l'arrêt sont pour ainsi dire sous sa main ?

On objecte que le gouvernement étranger, n'étant pas tenu de reconnaître la validité de la saisie, pourra toujours réclamer de son débiteur le paiement de sa créance. Nous répondrons qu'une telle réclamation ne saurait se produire en France : le tiers saisi ne serait certainement pas condamné par un tribunal français à payer une seconde fois. Il faut donc supposer, pour que l'objection porte, que le débiteur saisi possède à l'étranger d'autres biens sur lesquels le gouvernement, son créancier, pourrait mettre la main; mais le même danger se présente dans l'hypothèse où la saisie serait pra-

(1) Ch. Vergé, cité en note sous l'arrêt précédent.

tiquée, non sur un gouvernement, mais sur un particulier étranger, et cependant personne n'hésite à déclarer cette saisie valable. L'argument prouverait trop, s'il était fondé, et par conséquent il ne prouve rien (1).

Nous concluons de tout ceci qu'un citoyen qui poursuit un État étranger devant les tribunaux de son pays, à raison des engagements pris par cet État en qualité de personne civile, saisit une juridiction compétente, qu'il peut obtenir condamnation, et qu'il agira valablement par les voies d'exécution mises à sa disposition par sa législation nationale, en tant du moins que cette exécution ne doit pas être poursuivie hors des frontières de l'État qui a rendu la sentence. L'équité le veut ainsi; les raisons juridiques ne s'y opposent pas, et nous estimons, pour le dire en terminant, que les gouvernements eux-mêmes sont intéressés au triomphe de cette solution : « De nos jours, où les gouvernements eux-mêmes descendent dans l'arène de la spéculation, il ne saurait être un lieu commun de rappeler que la probité est non seulement le lien le plus sacré des transactions, mais qu'elle est en définitive la source la plus sûre et la plus infaillible du succès. Invoquer le principe de l'indépendance des États pour se soustraire avec sécurité à l'accomplissement de ses engagements, ce n'est point en appeler à une règle du droit des gens ; c'est abuser d'un grand mot et d'une grande idée pour se placer au-dessus du droit lui-même. Et quand il serait vrai, ce qui n'est pas, que l'intérêt matériel devrait être l'unique objet de la conduite des États, cet intérêt commanderait encore aux gouvernements étrangers de ne pas rechercher dans un déclinatoire difficile à justifier un système de défense qui ruinerait leur crédit (2) ».

(1) La jurisprudence française est en sens contraire. Cf. Cass., 22 janvier 1849. (DALLOZ, 49, 1, 9) ; tribunal de commerce de la Seine, 11 avril 1867 (*Ibid.*, 67, 2, 49) ; Paris, 23 août 1870 (*Ibid.*, 71, 2, 9, et la note); Paris, 15 mars et 3 juin 1872 (*Ibid.*, 72, 2, 124, et 73, 2, 24) ; Nancy, 31 août 1871 (*Ibid.*, 71, 2, 208) ; tribunal civil de la Seine, 3 mars 1875 (SIR., 77, 2, 25, et la note).

Les jurisprudences étrangères adoptent également la même solution. V. Chancellerie d'Angleterre, 27 mai 1869 (*Journal du dr. int. privé*, 1876, p. 125) ; Cour d'appel d'Angleterre, 18 avril 1877 (*Ibid.*, 1878, p. 46) ; — Cour suprême de Vienne, 4 septembre 1877 (*Ibid.*, 1878, p. 386), et 3 janvier 1878 (*Ibid.*, 1883, p. 67) ; — Bruxelles, 30 décembre 1840 (*Pasicrisie*, 41, 2, 33); tribunal d'Anvers, 11 novembre 1876 (*Belgique judiciaire*, 1876. p. 1467).

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 514 et s. — Cf. dans le même sens G. F. DE MARTENS, *Précis du droit des gens* (édition CH. VERGÉ), II., liv. 5, § 173 ; LEGAT, *Code des étrangers*, p. 306 et s.; DEMANGEAT, dans la *Revue pratique*, I, 385 ; BONFILS, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, n° 57 ; SPÉE, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers (Journal du dr. int. privé*, 1876, p. 329 et

3° Du droit d'égalité.

267. — L'égalité, qui est un droit de l'homme, est également un droit des États. De même que les hommes, ayant tous les mêmes facultés essentielles, ont tous la personnalité juridique, et par conséquent, sont tous juridiquement égaux, de même les États, qui sont des personnalités collectives, doivent avoir les mêmes caractères, méritent individuellement le même respect et jouissent de la même égalité juridique.

La puissance ou la faiblesse n'exerce à cet égard aucune influence. Une petite république n'est pas moins un État que le plus puissant royaume : « Il n'y a pas de petit peuple, dit excellemment Victor Hugo. La grandeur d'un peuple ne se mesure pas plus au nombre que la grandeur d'un homme ne se mesure à la taille. L'unique mesure, c'est la quantité d'intelligence et la quantité de vertu... Les petites nations seront les grandes nations le jour où à côté des peuples forts en nombre et vastes en territoire, qui s'obstinent dans les fanatismes et les préjugés, dans la haine, dans la guerre, dans l'esclavage et dans la mort, elles pratiqueront doucement et fièrement les fraternités, abhorreront le glaive, anéantiront l'échafaud, glorifieront le progrès » (1). L'égalité juridique des États, on le voit, n'est donc pas l'égalité sociale ou effective, et ne doit pas être confondue avec elle. Tous sont naturellement et juridiquement égaux au point de vue du droit absolu, mais tous ne sont pas également puissants, également influents par leur civilisation, également redoutables par leurs forces militaires. Cette inégalité effective, il ne faut espérer ni même souhaiter qu'elle disparaisse ; car elle est la conséquence naturelle de la personnalité et de la liberté des États, et la supprimer serait supprimer leur indépendance. Elle n'est que le résultat du développement normal des nations, dont la puissance morale et la richesse matérielle sont intimement liées aux aptitudes particulières, au caractère et à l'intelligence des habitants, à la fertilité du sol et à la situation géographique du terri-

s., 431 et s.) ; P. FIORE, dans la *France judiciaire*, 1883-84, p. 122 ; CH. ROYER, en note sous DALLOZ, 1849, 1, 9 ; LAURENT, *Le droit civil international*, III, p. 44 et s. — En sens contraire, AUBRY et RAU, *op. cit.*, VIII, p. 141 ; CHAUVEAU sur CARRÉ, *Lois de la procédure*, IV, question 1923 *bis* ; ROLIN-JAECQUEMYNS, dans la *Revue de dr. int.* 1875, p. 714 ; HOLTZENDORF, dans le *Journal du dr. int. privé*, 1876, p. 431.

(1) Lettre au pasteur Bost, de Genève (citée par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 10).

toire ; en sorte que l'inégalité de fait qui les sépare repose sur une loi naturelle, tout autant que leur égalité juridique. Mais l'une ne détruit pas l'autre ; l'inégalité matérielle des États n'est pas le produit de la volonté arbitraire des hommes, mais bien le résultat de la force même des choses: en constater l'existence, ce n'est pas nier la personnalité des États, ni, par suite, leur égalité juridique.

268. — Que faut-il entendre par l'expression « égalité des États » ? Ceci, que les droits de chaque peuple doivent être respectés autant que ceux de tout autre, qu'en logique absolue, le plus puissant du monde ne peut exiger d'autrui des honneurs particuliers, encore moins des préférences, que chacun peut refuser à son voisin des droits plus étendus que ceux dont il jouit lui-même, comme il peut exiger des autres l'accomplissement des obligations imposées par le droit international. En un mot, les États ont droit au respect de leur *dignité morale*, de leur *personnalité physique* et de leur *personnalité politique*.

1° l'État, comme l'individu, a son honneur : il peut, il doit même exiger qu'il soit respecté. Il s'ensuit qu'aucun État ne doit être traité avec dédain ou d'une manière offensante ; qu'on ne saurait refuser à un État les titres et les honneurs qui lui appartiennent suivant un usage constant, ni suspecter sans raison sérieuse la bonne foi et la sincérité des explications qu'il peut être appelé à fournir; qu'enfin, sans prétendre, comme on l'a soutenu quelquefois, que l'obligation d'un peuple doit s'étendre jusqu'à prendre soin de la gloire des autres (1), il faut au moins lui imposer celle de la respecter, et donner aux souverains, pour maintenir ou pour venger la dignité de leurs couronnes, le droit d'employer tous les moyens nécessaires, même la force des armes, pourvu toutefois que leurs prétentions ne procèdent point d'une conception exagérée de leurs prérogatives.

2° L'État est également en droit d'obtenir le respect de sa personnalité physique, c'est-à-dire d'exiger que les autres Puissances n'apportent aucun obstacle à la conservation et au développement des éléments nécessaires à son existence ou à son bien-être ; par exemple, s'il est enclavé au milieu de territoires appartenant à une même souveraineté ou à des souverainetés différentes, que celles-ci ne lui ferment pas les débouchés de son commerce, ou qu'elles ne grèvent pas l'exportation de ses produits de droits exorbitants, équivalant à une véritable prohibition ; qu'elles ne violent pas ses frontières, etc.

3° Enfin, l'État a droit au respect de son individualité politique. Le devoir qui correspond à ce droit consiste pour toutes nations à s'abste-

(1) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 603.

nir des actes arbitraires qui seraient de nature à empiéter sur ses droits souverains ou à en paralyser l'exercice, à observer à son égard les règles admises par l'usage relativement au cérémonial public, à reconnaître à ses représentants les honneurs et les privilèges qui leur sont dus, à accorder à ses fonctionnaires la considération qu'exige leur qualité, etc.

269. — Ce respect dû à la personnalité juridique des États engendre particulièrement trois obligations, qu'il importe de signaler à part.

D'abord, il prohibe l'emploi illicite d'emblèmes ou de pavillons étrangers. La personnalité des États s'affirme en effet par des emblèmes de diverses natures, armoiries, drapeaux, pavillons, etc., et c'est un principe admis en doctrine que nulle Puissance n'est autorisée à se les approprier sans le consentement de l'intéressé. Mais, il s'en faut que la pratique soit ici d'accord avec la théorie : l'usurpation du pavillon est presque devenue un usage constant. Depuis un temps immémorial, les capitaines des navires de commerce naviguent sous tel pavillon qu'ils jugent à propos d'adopter, et le plus souvent en temps de guerre les vaisseaux des Puissances belligérantes portent des enseignes trompeuses. Rien ne justifie un tel abus, qui peut être pour l'État intéressé un juste sujet de plaintes.

La contrefaçon des monnaies étrangères est tout aussi blâmable et aussi peu justifiable que l'usurpation des pavillons étrangers. Sans doute, l'empreinte dont la monnaie nationale est revêtue n'est pas ce qui lui donne sa valeur réelle; mais elle atteste cette valeur et la recommande, sous la garantie de l'Etat, à la confiance publique. Usurper cette empreinte, c'est usurper en quelque sorte une signature étrangère, et violer manifestement les droits de l'État dont la monnaie porte le sceau.

Enfin, le respect de la personnalité juridique de l'État a donné naissance à une question délicate. Doit-on considérer comme un manquement aux égards que les gouvernements se doivent mutuellement le fait de tolérer un commerce de contrebande au détriment d'une Puissance étrangère? La plupart des jurisprudences admet le caractère licite des opérations de contrebande dirigées contre l'étranger. Les tribunaux français l'ont ainsi maintes fois jugé (1) : à leur avis, les sociétés ayant pour objet un commerce de contrebande en France ont un caractère illicite; car, qu'elles se soient constituées pour introduire sur le territoire français des marchandises prohibées ou pour les importer sans acquitter les droits dont elles sont frappées à la frontière, elles violent en tous cas les lois françaises; mais les associations

(1) Paris, 18 février 1837 (DAL., 1838, 2, 173).

formées entre Français pour pratiquer la contrebande au détriment d'un gouvernement étranger n'ont pas le même caractère, à moins cependant qu'elles n'aient acheté, pour s'y livrer, la connivence des employés de la douane (1). La raison qu'on invoque généralement dans le sens de cette opinion est que la contrebande est un vice commun à toutes les nations, une sorte de guerre commerciale à laquelle elle se livrent même en temps de paix, à raison des prohibitions ou des droits de douane établis à l'entrée de leurs territoires, lesquels entraînent naturellement l'exercice de représailles réciproques. On ajoute que les principes ne condamnent nullement cette solution : la liberté du commerce est un des attributs essentiels des États; or, les règlements édictés par les gouvernements pour en restreindre la faculté ou en limiter l'étendue sont la plupart du temps arbitraires; ils varient avec les circonstances, et ne découlent nullement d'une règle de justice absolue. Dès lors, pourquoi regarderait-on leur violation comme une chose contraire au droit et à l'équité?

L'argument théorique qui vient d'être énoncé peut être facilement réfuté. La détermination des choses moralement permises ou défendues ne dépend ni des lieux ni des circonstances : l'acte moral est celui qui ne lèse les droits de personne et ne fait réaliser d'enrichissement aux dépens de qui que ce soit. Chaque État a le droit incontestable d'exiger une justification des marchandises importées de l'étranger et de les frapper à leur entrée sur son territoire des taxes qu'il juge utile à la protection et au développement des industries nationales; sans doute, les États ne sont pas tenus de s'entr'aider dans l'exercice de ce droit; mais la violation n'en constitue pas moins un acte dommageable pour l'État contre lequel elle est dirigée et immoral de la part de celui qui la provoque ou la tolère (2).

La raison pratique est plus spécieuse. Mais, ce qu'il faut uniquement en retenir, c'est que chaque État est intéressé à interdire sur son territoire la contrebande dirigée contre l'étranger, parce que ce qu'il tolère chez lui au détriment des autres peut être commis ailleurs contre lui-même. La crainte des représailles est ici le commencement de la sagesse. Il faut espérer que les nations se convaincront avec le temps de la justesse de cette observation, et qu'au moyen de traités équitables, sem-

(1) Aix, 30 août 1833 (DAL., 35, 2, 250); Cass., 25 août 1835 (SIR., 35, 1, 804). Cf. LYON-CAEN et RENAULT, *Précis de droit commercial*, § 268. — Les jurisprudences anglaise et américaine sont dans le même sens.

(2) C'est le motif donné par un arrêt de la Cour suprême de Berlin, qui a déclaré illicite toute convention ayant pour objet l'introduction de marchandises de contrebande sur le territoire d'une Puissance amie. L'arrêt est cité par HEFFTER, *op. cit.*, p. 65, note 1.

blables à ceux qui existent déjà entre les États fédéraux, elles se garantiront mutuellement la protection de leurs droits et de leurs intérêts fiscaux, sans craindre les unes ou les autres d'être victimes d'une initiative généreuse, dont l'exemple ne serait pas suivi ailleurs. De tels accords auraient, en outre, l'avantage de faire disparaître un trafic, qui est un élément de démoralisation pour les populations avoisinant les frontières.

270. — L'État qui subit une atteinte dans son honneur ou sa personnalité, peut exiger une réparation ou une satisfaction. La *réparation* sera demandée, lorsqu'il s'agit d'atteintes effectives à ses droits ou de l'inexécution d'obligations librement contractées envers lui : en général, elle consistera en une indemnité payée par le gouvernement en faute. La *satisfaction* s'applique plus spécialement au cas où l'on a compromis l'honneur et la dignité de l'État. L'usage en détermine la nature : l'État offensé exigera, par exemple, que des explications lui soient fournies ou des excuses présentées, qu'un démenti soit donné aux imputations calomnieuses dont il a été l'objet, ou des poursuites judiciaires dirigées contre les auteurs de ces diffamations, etc. Tout cela varie avec les lieux, les époques et les circonstances, et il est impossible de poser en cette matière des règles absolues. Tout ce qu'il est permis d'affirmer, c'est que l'État offensé ne doit pas perdre de vue l'indépendance et l'honneur de celui auquel il demande la réparation ou la satisfaction, et qu'il ne peut exiger de lui des déclarations ou des démarches incompatibles avec sa dignité. Il y a là une question de circonstances en même temps qu'une question de tact, dont la solution relève uniquement de la politique, et qu'un gouvernement prudent et soucieux de l'avenir résoudra toujours dans le sens de la modération.

271. — Le droit d'égalité comporte en fait certaines restrictions : mais ces restrictions, hâtons-nous de le dire, ont, dans l'état actuel des relations diplomatiques, une importance plus apparente que réelle. Elles ont trait aux honneurs qui sont dus aux États, aux titres qui appartiennent à leurs chefs, à leur rang de préséance, à la langue dont ils doivent se servir dans les actes diplomatiques, et résultent soit de traités positifs, soit du consentement tacite des nations, tel qu'il se manifeste par l'usage. Il suffira d'en dire quelques mots.

1° *Des honneurs dus aux États.*

272. — La pratique internationale attribue à certains États des distinctions que le langage diplomatique appelle *honneurs royaux*. Cette expression ne doit éveiller d'ailleurs aucune idée monarchique, puis-

que les républiques aussi bien que les royaumes y ont droit. Autrefois, les provinces-unies des Pays-Bas et la république de Venise jouissaient des honneurs royaux ; aujourd'hui, ces honneurs appartiennent incontestablement à la Confédération Suisse, aux États-Unis de l'Amérique du Nord et à la République Française.

Les honneurs royaux sont des marques de considération conventionnelles, considérées comme les plus élevées parmi celles que l'on puisse rendre à un État. Les prérogatives qui y sont généralement attachées sont les suivantes: l'État qui en jouit occupe un rang supérieur; le souverain a l'usage du titre, des armes et de la couronne royales, lorsque le pays est monarchique ; il a le droit exclusif d'envoyer des représentants diplomatiques de la première catégorie, c'est-à-dire des ambassadeurs. A vrai dire, elles sont d'ordre plus théorique que pratique : la dernière seule offre en fait quelque importance, et encore, est-elle destinée à disparaître le jour où tous les agents diplomatiques appartiendront à la même classe.

2° *Du titre accordé au chef de l'État.*

273. — Le titre se réfère à la dignité dont un État revêt son chef ; il désigne en même temps le rang que cet État occupe parmi les autres: ainsi. aux titres d'empereur, de roi, de président, de prince, de grand-duc, etc., correspondent les empires, les royaumes, les républiques, les principautés, les grands-duchés, etc.

Chaque État est libre de donner à son chef, et par conséquent de prendre lui-même, le titre qu'il juge le mieux approprié à sa situation et à sa puissance. Comme le titre adopté par un État n'a de valeur juridique qu'autant qu'il est reconnu par les autres, l'intéressé ne manquera jamais de demander cette reconnaissance ; mais il n'a pas le droit de l'exiger : le principe de la souveraineté des États s'y oppose.

274. — En fait, on peut citer quelques exemples de cas où des reconnaissances de ce genre ont été soit refusées, soit accordées, mais après de longues négociations et sous condition. Ainsi, le titre d'empereur, que Napoléon avait pris en 1804, ne fut jamais reconnu par l'Angleterre; les cinq grandes Puissances réunies au congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818, déclarèrent qu'elles ne satisferaient pas au vœu de l'électeur de Hesse, qui avait manifesté le droit de prendre le titre de roi, « le titre porté par un souverain n'étant pas un objet de simple étiquette, disaient-elles, mais un fait tenant à des rapports essentiels et à d'importantes questions pratiques (1) » ; de même, le titre de roi

(1) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 77.

de Prusse pris par Frédéric Ier, en 1701, ne fut d'abord reconnu que par l'empereur d'Allemagne, et plus tard seulement par les autres États d'Europe : le pape notamment ne le reconnut qu'en 1786 et l'Ordre teutonique ne renonça à ses droits sur le duché de Prusse qu'en 1792 ; enfin, lorsque la France et l'Espagne reconnurent le titre impérial de Russie, elles ne le firent qu'à la condition qu'il ne résulterait de leur reconnaissance aucune préséance au profit de l'empereur (1).

275. — Actuellement, la question de la reconnaissance des titres qu'adoptent les chefs d'État n'offre guère d'intérêt pratique. Le fait pour l'un d'eux de transformer son titre antérieur en un titre supérieur ne saurait être, à lui seul, une raison suffisante pour prétendre à des prérogatives nouvelles. C'est ainsi que lorsqu'en 1871 les princes allemands conférèrent au roi de Prusse le titre d'empereur d'Allemagne, ils ne songèrent pas à lui assurer une situation supérieure à celle des souverains qui jouissent des honneurs royaux : l'eûssent-ils voulu, qu'aucun gouvernement n'aurait consenti à lui reconnaître une prééminence de cette sorte. A l'heure actuelle, les titres n'ont donc aucune portée sérieuse. Ils en avaient une autrefois, et leur reconnaissance faisait naître assez souvent des conflits internationaux, lorsque, par suite de la confusion qui existait entre l'État et le souverain, c'était élever une prétention et faire un acte politique que d'en prendre de nouveaux ou d'en abandonner d'anciens. Mais, aujourd'hui, les faits seuls sont pris en considération : les révolutions et les conquêtes qui, depuis le commencement du siècle, ont si souvent dépossédé les souverains, la facilité avec laquelle d'autres ont pris leur place, ont singulièrement contribué à affaiblir la signification pratique des titres et des qualités.

3° *Du rang et de la préséance entre les États.*

276. — Nous avons déjà fait observer que si, au point de vue du droit absolu, les États souverains jouissent d'une égalité parfaite, il existe par la force même des choses des différences de richesse matérielle, de puissance morale et de forces militaires, qui établissent entre eux comme une sorte de hiérarchie. En fait, il y a de grands et de petits États; il en est qui occupent une place prépondérante par leurs idées civilisatrices, d'autres par le nombre et la discipline de leurs armées, d'autres au contraire qui ne contribuent guère au développement des progrès matériels ou moraux de l'humanité. On s'explique ainsi les préséances hiérarchiques que s'attribuent certains États et les

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 58 et s.

distinctions honorifiques auxquels ils prétendent. Qu'on observe, d'ailleurs, que ces préséances et ces restrictions ne détruisent en rien l'égalité juridique des nations : elles impliquent uniquement des témoignages de considération, des marques de déférence purement cérémonieuses, qui trouvent l'occasion de s'affirmer chaque fois que leurs représentants s'assemblent en congrès ou en conférence et qu'il s'agit de leur assigner un rang.

277. — Comment cette hiérarchie de pur fait doit-elle être réglée? Sur quels éléments se fondera-t-on pour mesurer l'importance ou la dignité des États, et en déduire leur ordre de préséance ?

En théorie, il est fort difficile de le dire. Les auteurs se sont tour à tour fondés sur l'ancienneté de la conversion à la religion chrétienne ou la haute dignité des vassaux dont l'État est le suzerain, éléments dont il est évident qu'il ne peut plus être question aujourd'hui ; sur le degré de civilisation morale et intellectuelle, laissant ainsi de côté la puissance effective des nations, c'est-à-dire celle qui pèse en définitive du plus grand poids dans la balance ; sur l'ancienneté de l'indépendance de l'État, élément d'appréciation fort indécis, tous les peuples ayant passé plusieurs fois par l'alternative de la liberté et de l'assujettissement ; sur l'ancienneté de la famille régnante, ce qui ne peut s'appliquer qu'aux gouvernements absolus, et non aux gouvernements représentatifs, qui ne se confondent pas dans la personne du souverain, ni à plus forte raison aux républiques ; sur la forme du gouvernement, ou, pour mieux dire, sur l'étendue des pouvoirs attribués au chef de l'État, ce qui conduirait à décider que les gouvernements despotiques doivent avoir le pas sur tous les autres, et les monarchies constitutionnelles sur les républiques, solutions aussi arbitraires et inacceptables l'une que l'autre ; enfin, sur le chiffre de la population, parce que, dit-on, c'est le signe de la richesse et de la puissance des États, affirmation qui n'est pas toujours exacte, la puissance et la richesse nationales dépendant à la fois et du nombre des citoyens et des ressources physiques et morales qu'ils présentent. Théoriquement, on le voit, et nous le répétons, il semble impossible de déterminer *a priori*, en se fondant sur des éléments constants et certains, l'ordre de préséance qui doit exister entre les États.

Que si l'on se place sur le terrain des faits, on constate que ce rang n'a pas été fixé davantage par quelque convention générale passée entre les États. En 1504, le pape Jules II, suivant en cela l'exemple de quelques-uns de ses prédécesseurs et suivi lui-même par d'autres, prétendit émettre un règlement à cet égard : ni ce règlement ni les autres ne furent jamais observés. En 1814, le congrès de Vienne voulut reprendre la question ; une commission avait même été chargée de présenter un

travail de répartition des Puissances en un certain nombre de classes (il en avait été distingué trois), d'après leur importance et le rang de leurs ministres publics : le projet n'aboutit pas encore. On se contenta d'un règlement fixant le rang des agents diplomatiques d'après la classe à laquelle ils appartenaient et la date de leur entrée en fonctions, mais sans se préoccuper de la situation de la nation qu'ils représentaient. Actuellement, et quoique les questions d'étiquette et de formes aient perdu l'importance considérable qu'elles avaient jadis, on paraît suivre les règles suivantes : les Puissances catholiques s'accordent à reconnaître au pape le premier rang, même depuis qu'il a perdu le pouvoir temporel ; car, même avant 1870, ce n'était pas comme chef d'État, mais comme souverain pontife de l'Église catholique qu'il occupait la préséance ; puis viennent, sur le même rang, tous les États souverains qui jouissent des honneurs royaux. empires, royaumes et républiques ; et enfin, les États mi-souverains et protégés.

4° De la langue usitée dans les actes diplomatiques.

278. — Le principe d'égalité semble exiger que chaque État puisse se servir exclusivement de sa propre langue dans les actes et les relations diplomatiques, ou tout au moins librement désigner celle dont il entend se servir. Toutefois, pour éviter les inconvénients qui résulteraient d'une telle diversité, les États ont généralement recours à la même langue. Cette langue commune de la diplomatie a été, jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, le latin. Ainsi, les traités de Nimègue, de Ryswick, d'Utrecht, de Bade, de Vienne, etc., ont été rédigés en latin. Depuis Louis XIV, le français est devenu la langue officielle des cours et des diplomates (1). On a fait remarquer qu'aucune loi ou convention internationale n'était intervenue pour consacrer officiellement, dans les relations extérieures des États, l'emploi de la langue française, qu'il n'y avait même pas à cet égard un usage universellement observé ; c'est exact, mais, en fait, la langue française, parlée presque partout, a prévalu presque partout aussi dans les relations internationales.

Au reste, c'est là une pure question de forme, dont la solution n'atteint en aucune façon le principe de l'égalité des États. Un certain nombre et même la plupart des traités rédigés en français le constatent expressément, quoique la constatation n'ait rien de nécessaire, la solution qu'ils indiquent étant unanimement admise. C'est ainsi, notamment, que l'article 120 de l'acte final du congrès de Vienne dispose que l'emploi de la langue française « ne portera point à consé-

(1) Seul, le pape continue à se servir de la langue latine dans ses actes publics.

quence pour l'avenir; de sorte que chaque Puissance se réserve d'adopter dans les négociations et conventions futures la langue dont elle s'est servie jusqu'ici dans ses relations diplomatiques, sans que le traité actuel puisse être cité comme exemple contraire aux usages établis » (1).

4° Du droit de propriété.

279. — Le droit de propriété est, comme les précédents, un droit absolu et nécessaire des États. L'État ne saurait exister sans un *territoire* sur lequel se fixent ses membres, qui appartienne exclusivement à la communauté, et sur lequel il exerce, à l'abri de toute ingérence étrangère, son droit de souveraineté. Les sociétés politiques, comme les individus, ont le droit et le devoir de veiller à leur conservation d'abord, d'assurer ensuite le libre développement de leurs forces matérielles et morales : or, pour atteindre ce double but, elles doivent pouvoir s'approprier un certain nombre de biens qu'elles réserveront à leur usage exclusif et dont elles auront ainsi la *propriété*. La propriété est donc pour l'État une nécessité, avant d'être un droit, nécessité telle qu'on ne conçoit pas un État sans propriété ni sans le droit de défendre l'objet de sa propriété.

280. — Que faut-il entendre par propriété de l'État?

Tout d'abord, l'État peut être propriétaire, comme le serait une personne privée. Tout ce qu'il possède en sa qualité de personne civile constitue ce qu'on appelle le *domaine de l'État*. Il en jouit comme un simple particulier, exclusivement et absolument. Mais, en outre, il y a toute une catégorie de biens qui appartiennent, sur le territoire d'un État, aux personnes morales qu'il a reconnues, c'est-à-dire à des êtres de raison capables d'acquérir et de devenir le sujet actif et passif de droits et d'obligations, comme les départements, les communes, les établissements d'utilité publique, etc. Enfin, il y a les choses qui composent le patrimoine des particuliers, inviolable et sacré. Or, tous ces biens, qu'ils appartiennent à des personnes civiles ou à des êtres individuels, tous sans exception, sont soumis à ce que nous appelons ici le *droit de propriété* de l'État, à ce que d'autres nomment quelquefois son *domaine éminent*. Il ne faut donc pas entendre par là que l'État est propriétaire, dans le sens habituel du mot, de tout ce qui appartient à ses membres, qu'il est investi d'une sorte de propriété primordiale sur tous les biens situés sur le territoire national. C'était l'idée ancienne, et particulièrement celle que le régime féodal

(1) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 450 et s.

avait appliquée en France, alors que toutes les propriétés privées n'étaient considérées que comme des concessions royales, que le roi par conséquent pouvait retirer sans indemnité, uniquement en alléguant l'intérêt public, c'est-à-dire suivant sa volonté et son caprice. Mais aujourd'hui le principe de l'inviolabilité de la propriété privée a définitivement écarté ces idées; il a donné au droit de propriété ou droit éminent que l'on reconnaît à l'État un tout autre caractère et des limites mieux définies: l'État n'a plus le droit de disposer en maître des biens qui forment le patrimoine de ses membres, mais seulement, et c'est tout différent, d'exercer à leur égard son pouvoir souverain, c'est-à-dire de soumettre les propriétés privées aux restrictions qu'exige l'intérêt général, d'exiger des propriétaires le paiement de l'impôt, de leur demander pour cause d'utilité publique le sacrifice de leurs droits, moyennant une juste et préalable indemnité, etc. L'État a donc encore un droit sur les biens de ses membres; mais ce n'est plus cette propriété primordiale de l'époque féodale, dont toutes les autres n'étaient que des émanations; c'est un simple pouvoir de juridiction et de police, les biens des particuliers étant considérés dans leur totalité comme soumis à la souveraineté de la nation, et par là même à la protection et à la garantie de l'État qui la représente. L'État est propriétaire, parce que c'est lui qui doit pourvoir à la prospérité générale, en conservant et en défendant les propriétés privées, en réglant législativement leur usage et leur transmission, en prévenant les abus qu'on peut en faire, en protégeant ainsi l'ensemble des patrimoines dans l'intérêt et au profit de la richesse nationale dont ils sont les principaux éléments (1). C'est ainsi, par exemple, que l'État use de son domaine éminent, lorsqu'il oblige un propriétaire négligent ou incapable d'utiliser son bien à le céder moyennant une juste indemnité, afin qu'il soit en d'autres mains d'une utilité plus appréciable pour la communauté (c'est ce qui se produit notamment, en matière des mines); lorsqu'il prononce une expropriation pour cause d'utilité publique, ou, en temps de guerre, fait détruire une propriété dans l'intérêt de la défense nationale; ou encore, lorsqu'il prend des mesures propres à faciliter l'acquisition des biens, en organisant le crédit foncier ou le système hypothécaire. A tous ces points de vue, on le voit sans peine, si l'État agit comme propriétaire, ce n'est pas comme un particulier auquel il appartient de disposer de sa chose comme bon lui semble. « Le droit individuel, a-t-on très bien dit, est le seul vrai, le seul légitime, le seul rationnel. L'État n'a sur les propriétés que les droits attachés au commandement

(1) P. FIORE, *op. cit.*, I, p. 352 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 140 et s.

politique. Comme souverain, il a le droit de l'impôt; comme administrateur suprême, il fait des lois pour régler dans un sens favorable à l'intérêt général l'usage des propriétés privées. Mais ces lois ne sont que des lois de protection et de garantie; le législateur n'intervient pas comme maître de la chose; il agit comme arbitre et régulateur, pour le maintien du bon ordre et de la police » (1).

281. — Le droit de propriété de l'État, ainsi défini, s'étend sur tout le *territoire*; c'est ce qu'on exprime en disant que l'État exerce sur toute l'étendue du pays la *souveraineté territoriale*. Qu'est-ce que le territoire et que comprend-il? Comment l'État l'acquiert-il et le perd-il? Quels sont les effets de droit de propriété de l'État sur le territoire? Ce sont autant de questions dont nous renvoyons la solution à un prochain chapitre.

5° Des modifications et des restrictions que subissent les droits absolus et primitifs des États.

282. — Les modifications ou restrictions que peuvent subir les droits absolus et primitifs des États sont nombreuses et diverses. Elles résultent de situations internationales particulières, que l'on rapporte habituellement à cinq causes principales : 1° la création d'États mi-souverains, protégés ou tributaires; 2° la neutralité perpétuelle; 3° les traités de garantie; 4° les servitudes internationales; 5° l'intervention. Nous insisterons particulièrement sur celle-ci, et ne dirons des autres que ce qu'il est nécessaire pour montrer en quoi elles restreignent les droits absolus des États. Nous aurons l'occasion de les retrouver ailleurs et de les étudier à d'autres points de vue.

1° *États mi-souverains, tributaires ou protégés.*

283. — Il est certain que l'État mi-souverain a une indépendance restreinte, puisque, par définition même, l'État mi-souverain est celui qui a cédé à un autre une partie de son droit de souveraineté. Il en est de même de l'État protégé, qui, suivant le traité de protection, est soit absorbé par l'État protecteur, qui ne lui laisse qu'une indépendance et une personnalité nominales, soit réduit à la situation d'État mi-souverain, soit uniquement soumis à certaines obligations spéciales, qui restreignent dans une plus ou moins large mesure ses droits souverains, sans cependant les faire entièrement disparaître. Les États tributaires,

(1) Troplong, *Traité de la propriété*, p. 97 et s.

enfin, ont le même caractère : l'obligation qui leur incombe de payer tribut restreint l'exercice de leurs droits absolus, parce qu'elle est le signe de la suzeraineté à laquelle ils sont soumis ou le prix de la protection qui leur est accordée. La restriction ne consiste pas à proprement parler dans l'obligation d'acquitter le tribut, mais dans la situation d'État vassal ou protégé que cette obligation représente.

2° *Neutralité perpétuelle.*

284. — Les traités peuvent déclarer la neutralité perpétuelle de certains États, soit à raison de leur situation géographique, soit à raison des relations particulières qu'ils entretiennent avec les autres Puissances. Tels sont les traités qui ont constitué et garanti la neutralité de la Suisse, de la Belgique et du Luxembourg.

La neutralité de la Suisse date de 1815. Le traité du 20 novembre 1815, signé par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie, reconnaissaient et garantissaient la neutralité perpétuelle de la confédération dans sa nouvelle constitution territoriale, en constatant que son inviolabilité et son indépendance étaient dans les vrais intérêts de la politique européenne. Le même acte reconnaissait et garantissait également la neutralité des parties de la Savoie désignées par l'acte du congrès de Vienne du 29 mars 1815 et le traité de Paris du 20 novembre 1815 (c'est-à-dire le Chablais et le Faucigny), de la même manière que si elles appartenaient à la Suisse (1).

L'art. 7 du traité conclu à Londres le 15 novembre 1831 entre la France, la Belgique, l'Autriche, la Grande-Bretagne et la Russie pour la constitution du royaume de Belgique, disposait que la Belgique formerait un État indépendant et perpétuellement neutre, et qu'elle-même serait tenue d'observer cette neutralité envers tous les autres États (2). Confirmée à diverses reprises, cette neutralité l'a été particulièrement au début de la guerre franco-allemande par deux traités du 11 août 1870,

(1) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 682 et s. C'est pourquoi, nous l'avons déjà dit les parties neutralisées de la Savoie sont passées entre les mains de la France avec le même caractère. L'art. 2 du traité du 24 mars 1860 portait expressément que le roi de Sardaigne ne pourrait les transférer qu'aux conditions auxquelles il les possédait lui-même, et qu'il appartiendrait à l'empereur des Français de s'entendre avec les Puissances représentées au congrès de Vienne et la Confédération Helvétique elle-même, pour leur donner les garanties qui résultaient des stipulations de 1815 (*Ibid.*, VIII, p. 34).

(2) De Clercq, *op. cit.*, IV, p. 149. — Ce traité a été confirmé par l'art. 7 du traité de Londres du 19 avril 1839 (*Ibid.*, IV, p. 474).

passés l'un entre la France et l'Angleterre, l'autre entre l'Angleterre et la Prusse. Ces diverses Puissances s'engageaient réciproquement à faire respecter, pendant la durée de la guerre et jusqu'à l'expiration des deux mois qui suivraient la ratification du traité de paix, la neutralité de la Belgique, en se concertant pour les mesures à prendre et en employant, s'il le fallait, leurs forces navales et militaires (1).

Enfin, la neutralité du grand-duché de Luxembourg repose sur le traité de Londres conclu le 11 mai 1867 entre l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Prusse et la Belgique, qui toutes prenaient cette neutralité sous leur garantie. Il y était dit que, le duché étant neutralisé, la ville de Luxembourg cesserait d'être fortifiée, que ses forts seraient détruits, qu'il n'en serait pas construit d'autres à l'avenir, et qu'il n'y serait maintenu ni créé aucun établissement militaire ; le grand-duc se réservait uniquement le droit d'entretenir le nombre de troupes nécessaires pour veiller au maintien du bon ordre (2).

285. — Quels sont les effets d'une pareille neutralité sur les droits de l'État qu'elle affecte ?

Quelques auteurs ont soutenu que la déclaration de neutralité perpétuelle n'engendrait aucune obligation directe à la charge de la nation qui en était l'objet, que celle-ci conservait, en temps de paix, l'intégralité de son indépendance souveraine, qu'elle ne la perdait qu'en temps de guerre (3). Nous n'admettons pas cette manière de voir. Certes, les traités de ce genre sont principalement et même, si l'on veut, uniquement conclus en vue de la guerre. Mais il n'est pas moins certain qu'ils restreignent dans une certaine mesure la souveraineté de l'État neutralisé, même en temps de paix. Ils lui imposent habituellement, on vient de le voir, certaines obligations spéciales, qui sont autant de limitations apportées à son indépendance, comme la démolition des fortifications construites sur son territoire, l'interdiction d'en élever de nouvelles ou la réduction de ses troupes au nombre indispensable pour assurer la sécurité du pays. Mais, même en dehors de toutes stipulations particulières, la neutralité perpétuelle impose à l'État qui en est l'objet cette obligation générale, de ne conclure aucun traité et de ne prendre aucun engagement qui ne puisse être invoqué ou exécuté qu'en temps de guerre : tout traité ou engagement de ce genre serait, de sa part, un acte nul, puisqu'il est incapable d'accomplir les obligations qui en résultent. Il ne peut donc entretenir avec les autres États que des relations pacifiques et ne contracter avec eux que dans la

(1) De Clercq, *op. cit.*, X, p. 377 et s.
(2) De Clercq, *op. cit.*, IX, p. 710 et s.
(3) Calvo, *op. cit.*, I, p. 634 ; Funck-Brentano et A. Sorel, *op. cit.*, p. 152.

mesure où les obligations qu'il souscrit sont de nature à être remplies en temps de paix. Ainsi, les traités d'alliance offensive. applicables à un cas spécifié de guerre entre deux ou trois Puissances déterminées, ou encore ceux qui ont pour objet la garantie de possessions territoriales, lui sont naturellement interdits; mais rien ne s'oppose à ce qu'il passe les traités d'amitié ou d'alliance, qui ne l'empêcheraient pas de remplir ses devoirs de neutre en cas de guerre, et, notamment, de former avec d'autres États des alliances défensives pour le maintien de leur neutralité respective. Il paraît donc certain que la neutralité perpétuelle place l'État neutralisé dans une condition qui n'est pas celle de la souveraineté absolue, et, à ce titre, on peut la citer au nombre des causes qui restreignent ses droits essentiels et nécessaires (1).

3° *Traités de garantie.*

286. — Les traités de garantie sont ceux par lesquels un État s'oblige à porter secours à un autre, chaque fois que cet autre sera lésé ou menacé dans la paisible jouissance de ses droits. L'idée qui se dégage de la notion de garantie est donc une idée de protection et d'assistance en vue de l'acquisition ou de la conservation de certains droits, de secours contre des menaces ou des lésions actuelles ou possibles, de tutelle exercée sur une Puissance par une autre pour la sauvegarde de ses intérêts politiques ou internationaux.

287. — Il en résulte que la garantie est applicable à toute espèce de droits et d'obligations. Ainsi, les possessions territoriales d'une nation, ses droits de souveraineté, la constitution de son gouvernement intérieur, la protection d'un certain ordre établi, tel que le maintien d'une dynastie au pouvoir ou d'une neutralité perpétuelle, l'observation des conditions et l'exécution des clauses d'un traité, etc., peuvent être matières à garantie. Il apparaît par là même, que le garant, qui s'oblige à maintenir les conditions ou à procurer l'observation d'un traité, à faire respecter la forme du gouvernement établi, à défendre un prince contre l'éventualité d'une révolution ou à faire appliquer les règles établies pour la succession au trône dans une dynastie déterminée, acquiert le droit d'intervenir dans les affaires intérieures de Puissances tierces pour procurer aux intéressés l'objet de la garantie. Celles-ci perdent donc à son profit une partie de leur indépendance et cessent de conserver l'intégralité de leur personnalité juridique. Au reste, ainsi qu'on l'a très justement fait observer, ces traités de garantie sont les plus vains et les plus impolitiques de tous les traités.

(1) WHEATON, *op. cit.*, p. 82; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 628 et s.

L'État qui les accorde ou les subit constate, en les signant, son impuissance à se gouverner lui-même, à maintenir ses droits ou à faire respecter son indépendance. Il affaiblit singulièrement l'autorité dont il jouissait peut-être antérieurement vis-à-vis des peuples étrangers : « Cessant de compter sur eux-mêmes, ces États continuent de s'affaiblir ; en appelant l'étranger à leur secours, ils augmentent le mécontentement de la nation, y donnent un motif légitime, et précipitent l'action des causes de ruine dont le traité n'avait été qu'un effet nécessaire » (1).

4° *Servitudes internationales.*

288. — Les servitudes internationales s'analysent en certains droits stipulés par traité au profit d'un État sur le territoire d'un autre État. C'est, par exemple, un État qui s'engage à n'entretenir sur son sol que des forces militaires limitées, à ne posséder qu'un certain nombre de places fortes ou de navires de guerre, ou encore, à tolérer qu'une Puissance étrangère accomplisse sur une partie déterminée de son territoire des actes politiques ou administratifs quelconques, comme d'y exercer la justice, d'y établir des douanes, des services de poste et de télégraphe, etc. Dans tous ces cas, dit-on, l'État grevé de la servitude subit une restriction manifeste dans l'exercice de sa souveraineté territoriale.

Nous doutons cependant que cette idée de restriction soit ici bien à sa place. Car, à ce compte, toutes les obligations auxquelles un État se soumet volontairement auraient le même caractère et produiraient le même effet. Or, si l'on va au fond des choses, n'est-ce pas plutôt le contraire, et n'est-il pas plus exact de voir dans ces prétendues restrictions des applications de la souveraineté de l'État ? Pourvu que l'obligation à laquelle souscrit un gouvernement ne constitue pas une abdication véritable, une aliénation totale ou partielle des droits essentiels qui sont nécessaires à sa vie juridique, l'engagement qu'il prend n'est qu'une des manifestations de sa liberté.

5° *De l'intervention.*

289. — L'intervention est l'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État, dans le but de lui imposer sa volonté.

290. — L'intervention est-elle admissible ? Peut-on parler d'un *droit d'intervention* ? Et, si ce droit existe réellement, dans quelle mesure peut-il être exercé ? C'est là une question des plus graves, car

(1) FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 149 et s..

elle touche, comme on l'a fait justement observer, à ce qu'on pourrait appeler les deux pôles de la société des nations, c'est-à-dire d'une part, l'indépendance des États, et de l'autre, leurs intérêts souvent solidaires. C'est aussi l'une des questions qui ont soulevé les plus vives controverses, et l'une de celles où règne la plus grande incertitude.

En théorie, la solution semble évidente. Le principe de l'intervention est inadmissible, non seulement lorsque l'État intervenant emploie la force brutale, mais alors même qu'il ne fait qu'user d'une pression morale pour imposer sa loi. Il est certain que l'intervention viole essentiellement les droits de souveraineté et d'égalité des États. Chaque société politique a pour mission de faire respecter sur son territoire le gouvernement établi, l'ordre et la sécurité publique. Qu'il y soit inhabile, le droit international n'a pas à s'en préoccuper ; en renversant une dynastie pour élever au pouvoir un usurpateur, en enlevant au peuple les droits qu'il tient de la constitution, le gouvernement viole sans doute le droit public interne de la nation, mais il ne porte aucune atteinte aux principes du droit des gens. Il n'est pas de Puissance au monde qui puisse intervenir, sous prétexte d'imposer l'observation de règles qui n'ont pas été violées.

Il suit de là qu'il ne peut être question d'un droit d'intervention. Il n'y a pas de droit contre le droit lui-même : le droit, c'est l'indépendance et la souveraineté, et l'intervention en est la violation directe. L'intervention et la non-intervention ne sont pas des principes ; ce ne sont que des faits politiques : l'une et l'autre sont des puérilités absolutistes ou libérales, a dit Châteaubriand, dont ne s'embarrassera aucune tête qui pense : « En politique, il n'y a pas de principe exclusif ; l'on intervient ou l'on n'intervient pas, selon que le conseillent les exigences de son propre pays » (1). En fait, c'est ce que démontre l'histoire. Les gouvernements ont tour à tour revendiqué ou nié le droit d'intervention, selon que les circonstances politiques, les vues ambitieuses de leurs souverains, ou le maintien de l'équilibre établi leur faisaient une nécessité de se mêler des affaires des Puissances étrangères ou leur créaient un intérêt à s'opposer, même par la force, aux tentatives d'intervention. Dans l'un et l'autre cas, ils suivaient la politique qu'ils jugeaient la plus conforme aux intérêts de la nation et n'avaient pas d'autre but que d'en assurer le succès. On a même fait remarquer, et nous croyons l'observation exacte, que l'opposition entre les termes d'intervention et de non-intervention n'était qu'apparente et que dans les deux hypothèses il fallait voir une intervention soit directe soit déguisée. Qu'il s'agisse de modifier ou de maintenir la constitution

(1) CHATEAUBRIAND, *Congrès de Vérone*, I, p. 73, 100, 125, etc.

d'un État étranger, ou qu'on s'oppose à ce que d'autres gouvernements interviennent pour la modifier ou la maintenir, c'est tout un, c'est toujours se mêler, directement ou indirectement, des affaires intérieures de l'État. Lorsque au commencement du XIX^e^ siècle, les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud se révoltèrent contre leur métropole pour se constituer en gouvernements indépendants, les États-Unis du Nord déclarèrent qu'ils s'opposeraient même par la force à toute intervention soit de l'Espagne, soit de tout autre État européen, pour y rétablir la puissance tombée : c'était de leur fait s'ingérer dans les affaires intérieures des pays révoltés, puisque c'était empêcher envers et contre tous l'Espagne d'y asseoir de nouveau sa domination (1).

a) Des caractères de l'intervention.

291. — Les caractères auxquels on reconnaît l'intervention peuvent être définis de la façon suivante :

1° L'intervention suppose l'ingérence d'un État dans les *affaires intérieures* d'un autre État.

On parle souvent aussi d'intervention *extérieure* ou dans les *affaires extérieures* de telle ou telle Puissance : c'est ce qui se produit, par exemple, lorsqu'une alliance est formée par la Puissance intervenante avec le gouvernement dont elle défend les prétentions, ou qu'une guerre est entreprise par elle contre l'État qui les combat, ou même qu'elle entre en lutte avec deux États étrangers, si, combattant à la fois les prétentions de l'un et de l'autre, elle prétend faire triompher les siennes. Mais ces diverses circonstances ne constituent pas l'intervention proprement dite, celle que condamnent les principes du droit international ; car, dans aucune de ces hypothèses, il n'y a une souveraineté qui tente de se substituer à une souveraineté étrangère, pour diriger sa politique, changer ses mœurs ou modifier sa constitution politique. S'allier à une Puissance amie pour combattre un ennemi commun, déclarer la guerre à deux nations qui viennent elles-mêmes d'entrer en lutte pour sauvegarder des intérêts personnels, c'est faire œuvre de politique, et non intervenir.

2° L'intervention suppose que l'État dans les affaires desquelles s'ingère une Puissance tierce est un Etat *indépendant*.

Celui dont l'autonomie n'est pas complète, mais dont la personnalité juridique est plus ou moins absorbée par un autre. ne peut se

(1) FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, I, p. 212 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 547 et s.

plaindre de l'immixtion de cet autre dans ses affaires intérieures. Ainsi, dans les États fédéraux, le pacte d'union indique les cas dans lesquels le pouvoir central a le droit de s'immiscer dans le gouvernement des États particuliers : est-ce là une intervention ? Certes non. Les États fédérés ne sont pas étrangers les uns par rapport aux autres, et le gouvernement, par le contrôle qu'il exerce sur la conduite de leurs affaires privées dans les limites fixées par le pacte d'union, ne fait qu'exercer la souveraineté nationale qui lui appartient au nom des intérêts communs. C'est ce qui se passe également dans les confédérations d'États, comme l'ancienne Confédération germanique, où tous les États particuliers, bien qu'ayant une souveraineté indépendante, sont cependant représentés par une assemblée ou diète fédérale. Lorsque celle-ci s'ingère dans leur gouvernement intérieur, on peut dire que c'est l'association entière qui agit par la voix de son organe central. On le voit, l'intervention n'existe que lorsque l'État auquel une tierce Puissance prétend dicter ses volontés jouit d'une autonomie entière : alors seulement elle est condamnable.

3° Il faut enfin, pour qu'il y ait intervention, que l'État étranger s'immisce dans les affaires intérieures d'un autre État, *pour lui imposer sa loi*.

Qu'on suppose une nation en proie à des dissensions intestines, et que les partis politiques en présence, de force sensiblement égale, demandent à une Puissance étrangère sa médiation pour faire cesser leurs divisions : cette Puissance, en interposant ses bons offices, n'intervient pas ; elle n'agit, en effet, que sur la demande des intéressés, pour permettre à la nation de pouvoir librement manifester ses préférences en faveur de tel ou tel système gouvernemental. Il n'y aurait pas d'intervention non plus, si un État offrait gracieusement ses conseils, afin de diriger un gouvernement étranger dans une voie propice à ses vœux. Encore faut-il que la médiation et l'offre de conseils soient pacifiques : car, si la Puissance dont on demande l'assistance et le concours prêtait l'appui de ses armes à l'un des partis belligérants, si même elle usait d'une pression morale suffisante pour forcer l'un des deux à suivre ses conseils, ou plutôt à satisfaire à sa volonté, il se produirait, à notre avis, une intervention condamnable, malgré la légitimité de son point de départ et l'heureuse influence de ses résultats. Mais, lorsqu'un État intervient brutalement pour dicter sa loi à qui ne demande ni sa médiation ni l'appui de son autorité matérielle ou morale, il n'y a plus à distinguer : on doit sans hésiter tenir sa conduite pour contraire aux règles essentielles du droit international.

292. — Ainsi définie, l'intervention est tantôt *diplomatique*, tantôt *armée*. La première se produit sous forme de représentations orales ou

écrites; la seconde, sous la forme d'une invasion, d'une occupation armée, ou même d'une simple menace d'opérations militaires contre l'État étranger, si la menace est accompagnée ou suivie d'un déploiement de forces suffisant pour peser sur ses déterminations. Mais quelle qu'en soit la forme, il reste acquis à la doctrine que l'intervention est une violation coupable du principe de souveraineté.

Nous n'en accepterions même pas la légitimité dans un cas où l'admet cependant la grande majorité des auteurs. C'est lorsque les manœuvres et la conduite politique d'un gouvernement sont telles qu'elles mettent en péril les intérêts essentiels d'un pays étranger. On dit alors que l'intervention de l'État menacé se justifie, parce que le droit de conservation doit l'emporter sur le respect de l'indépendance d'autrui; on soutient que cette indépendance n'est plus respectable, puisqu'elle menace celle des autres. C'est ce que disait le 14 février 1869 le roi de Prusse dans son discours d'ouverture du parlement de l'Allemagne du Nord : « Une conviction fait des progrès triomphants parmi les gouvernements aussi bien que parmi les peuples : c'est que toute communauté politique a le droit et le devoir de pourvoir chez elle d'une manière indépendante à ce qu'exigent la prospérité, la liberté, la justice, et que la force militaire de chaque pays n'est destinée qu'à protéger sa propre indépendance et non à empiéter sur celle des autres nations » (1). Il est certain que cette déclaration est, en théorie pure, d'une parfaite exactitude; mais il faut en craindre les dangers et les difficultés d'application. Que faut-il entendre par intérêts essentiels de l'État? Qu'exigent donc la prospérité nationale, la liberté et la justice, qui puisse autoriser l'intervention ? Rien n'est plus vague ni plus incertain. Tout dépend du point de vue où se placera le gouvernement qui se prétend lésé ou menacé, de sa susceptibilité plus ou moins grande. La liberté de son appréciation sera complète, car personne autre que lui-même ne peut être juge dans la question de savoir si ses intérêts essentiels sont atteints, si la prospérité et la liberté nationales sont menacées, si les principes de justice sont compromis. C'est la porte grande ouverte au caprice, à l'arbitraire, à l'ambition des souverains. Rien ne le prouve mieux que les événements de 1870 et les manœuvres employées par l'Allemagne pour susciter la guerre, succédant à la déclaration philosophique du roi de Prusse en 1869.

b) De l'intervention dans les temps modernes.

293. — Si la théorie, du moins à notre avis, condamne l'intervention, il s'en faut que les États, surtout dans les temps modernes, s'y

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 552 et s.

soient conformés. Les exemples d'intervention ne sont pas rares dans l'histoire contemporaine. Nous citerons les principaux.

294. — A la fin du XVIII[e] siècle, les Puissances étrangères se liguèrent pour intervenir dans les affaires intérieures de la République française. La coalition avait pour motif réel les changements que la Révolution venait de produire dans la constitution de la France, et le désir qu'avaient ces Puissances d'arrêter le développement et la propagation de principes qu'elles jugeaient capables de bouleverser l'ordre social de l'Europe. Le roi de Prusse et l'empereur d'Autriche déclaraient à Pilnitz, le 7 août 1791, que leur devoir était de faire cesser l'anarchie en France, d'y rétablir le pouvoir légal sous la forme monarchique et d'assurer ainsi le repos de tous contre les attentats « d'une troupe frénétique ». De son côté, la Grande-Bretagne citait au nombre de ses griefs contre le gouvernement républicain l'encouragement qu'il donnait aux révolutions chez les peuples voisins ; elle rappelait notamment le décret de la Convention nationale, promettant secours et assistance à tous ceux qui tenteraient de recouvrer leur liberté. Et, lorsque la République invitait les Puissances coalisées à retirer leurs troupes de la frontière française, celles-ci s'y refusaient en alléguant « la légitimité de la ligue des souverains réunis pour la sûreté et l'honneur des couronnes ».

295. — Après les guerres du premier empire, l'Autriche, la Prusse et la Russie signèrent à Paris le traité du 24 septembre 1815, dit traité de la Sainte-Alliance, dont l'objet était de constituer un système permanent d'intervention dans les affaires des divers pays de l'Europe, pour y prévenir toute modification gouvernementale menaçante pour le maintien des institutions monarchiques et des dynasties légitimes des maisons régnantes. Le traité ne s'expliquait pas aussi clairement; mais le but qu'il poursuivait n'en était pas moins certain : la politique des alliés et leur conduite postérieure l'ont suffisamment démontré. Notamment, le 20 novembre de la même année, les mêmes Puissances signaient avec la Grande-Bretagne, à Paris, le traité dit de la quadruple alliance. Elles s'unissaient pour faire en quelque sorte la police de l'Europe, et prenaient l'engagement solennel, en présence des principes révolutionnaires qui avaient soutenu « la dernière usurpation criminelle », c'est-à-dire le gouvernement des Cent jours, et qui pouvaient avoir pour conséquence de troubler le repos des autres États, d'associer leurs efforts en vue d'assurer la sécurité des peuples, la satisfaction de leurs intérêts légitimes, et la tranquillité générale de l'Europe. Ces déclarations étaient renouvelées aux congrès de Leybach (1821) et de Vérone (1822).

296. — Un troisième exemple d'intervention peut être tiré des évé-

nements qui survinrent en 1820, lors de la révolution qui éclata dans le royaume de Naples. L'Autriche, la Prusse et la Russie arrêtèrent en commun, aux congrès de Troppau et de Leybach, les mesures destinées à étouffer la révolution, en intervenant dans les affaires du royaume. La Grande-Bretagne refusa de s'y associer, proclamant l'une des premières la règle de la non-intervention. Il est vrai qu'elle mettait à l'application du principe de telles restrictions qu'elle en limitait singulièrement la portée. Dans la dépêche circulaire du 19 janvier 1821, lord Castlereagh réservait en effet le droit de tout État d'intervenir, lorsque sa sécurité et ses intérêts essentiels seraient menacés d'une manière sérieuse et immédiate par les événements intérieurs des autres États ; il ajoutait qu'il serait d'ailleurs impossible et dangereux de définir les exceptions qu'il était permis d'apporter au principe de non-intervention, attendu qu'elles devaient être réglées selon les exigences particulières de chaque cas (1). L'Angleterre, qui est de toutes les Puissances celle assurément qui sait le mieux pratiquer la politique de l'intérêt, ne pouvait pas choisir de déclaration plus habile pour en préparer les voies. Elle avait protesté en 1820 contre l'intervention de l'Autriche dans les affaires napolitaines, comme elle devait le faire en 1823, lors de l'expédition française en Espagne ; mais, en 1834, elle ne craignait pas elle-même d'intervenir en Espagne et en Portugal, pour soutenir précisément les partis en faveur desquels elle s'était naguère interposée, sous prétexte que les intérêts essentiels de Sa Majesté britannique auraient souffert d'une politique d'abstention.

297. — En 1823, la France intervenait à son tour dans les affaires espagnoles, en faveur du roi Ferdinand VII contre les Cortès. Châteaubriand défendit alors sa politique, en soutenant que, si l'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État est en principe inadmissible, elle trouve sa justification dans le droit et le devoir qu'a toute nation de défendre sa sécurité et ses intérêts menacés. Le motif ne valait rien. En droit, il ouvre une large porte à l'arbitraire ; en fait, il s'appliquait à faux. La révolution espagnole ne faisait courir aucun danger à la France ; il suffisait que celle-ci prît quelques mesures de précaution pour se mettre à l'abri de ses atteintes. Au fond, la guerre qu'elle entreprenait pour rétablir le pouvoir absolu en Espagne était injustifiable.

298. — Vers la même époque, le président des États-Unis, Monroë, émettait une célèbre déclaration, connue sous le nom de doctrine de Monroë, et qu'on a souvent invoquée comme énonçant la théorie de la non-intervention. Prononcée au congrès le 2 décembre 1823, cette

(1) La dépêche est citée, du moins dans ses parties essentielles, par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 553 et s.

déclaration avait été provoquée par la guerre de l'indépendance des colonies espagnoles de l'Amérique du Sud. Elle affirmait le désir du gouvernement de ne jamais intervenir dans les affaires intérieures des Puissances européennes ni de leurs colonies d'Amérique. de même qu'elle tenait pour inadmissible toute intervention de ces Puissances dans le but de contrarier l'émancipation de ces colonies. Mais elle ajoutait aussi qu'en ce qui concernait les États qui avaient proclamé leur indépendance et dont elle avait reconnu l'émancipation, le gouvernement des États-Unis ne pourrait faire moins que de regarder comme la manifestation d'intentions hostiles à son endroit l'intervention d'un pouvoir européen quelconque, dans le but de les opprimer ou de contrarier leurs destinées ; qu'une telle conduite serait un danger imminent pour le bonheur et la tranquillité de l'Union, et qu'il lui serait impossible de rester spectateur indifférent d'une pareille intervention, sous quelque forme qu'elle se produisît.

En protestant contre toute tentative de la part des Puissances européennes de faire prévaloir en Amérique leur domination politique, soit par la force, soit en s'immisçant dans les affaires des gouvernements qui s'y étaient établis, le président Monroë appliquait les règles d'une saine doctrine. Mais, en déclarant que la grande république américaine considérait comme dangereuse pour sa sécurité et sa tranquillité toute tentative de leur part d'étendre leur système politique à une partie quelconque du Nouveau Monde, en laissant entendre qu'elle se croirait obligée de s'y opposer même par la force, le message de 1823 dépassait la mesure : c'était se mêler indirectement des affaires intérieures des républiques de l'Amérique méridionale, c'était faire de l'intervention par anticipation et au profit de l'Union ; car, nous l'avons dit, c'est intervenir que d'imposer à un gouvernement étranger une politique de non-intervention (1).

299. — En 1826, nouveau fait d'intervention. La Grèce s'était soulevée contre la domination ottomane ; sur ses instances, l'Angleterre, la France et la Russie se réunirent et convinrent, par le traité de Londres du 6 juillet 1826, d'intervenir pour réaliser la paix. Le traité se fondait sur la légitimité de l'intervention dans le cas où les droits de l'humanité sont violés par les excès d'un gouvernement cruel et barbare ; il estimait qu'il était nécessaire de mettre fin à une lutte sanglante, qui atteignait les nations européennes elles-mêmes, en entravant leur commerce et en les exposant aux déprédations des pirates, auxquels le désordre et l'anarchie assuraient l'impunité.

300. — Il serait trop long d'énumérer en détail les faits d'inter-

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 558 et s.

vention survenus depuis cette époque : en 1834, la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne et le Portugal s'unissent pour chasser hors du territoire de ces deux dernières Puissances les prétendants Don Carlos et Don Miguel, invoquant la nécessité de maintenir la paix et d'assurer la tranquillité générale de l'Europe ; en 1839, lors de la lutte que le pacha d'Égypte, Méhémet-Ali, entreprit contre la suzeraineté de la Porte, les cinq grandes Puissances intervinrent encore, donnant pour raison que la guerre menaçait dans ses conséquences l'équilibre et la paix des nations européennes ; en 1848, intervention de la France àRome, pour maintenir le pape dans son gouvernement temporel ; en 1862, intervention de la France, de l'Espagne et de la Grande-Bretagne dans les affaires du Mexique ; en 1875, intervention diplomatique des six grandes Puissances en Turquie, et, en 1877, intervention armée de la Russie, qui déclare la guerre à la Porte, dans le but d'assurer à ses populations chrétiennes en Orient leur liberté civile et religieuse et d'établir le contrôle des Puissances européennes sur l'exécution des règlements pris à leur égard. La guerre se terminait par le congrès et le traité de Berlin du 13 juillet 1878, dont les articles 27, 35 et 44 constituent une intervention en quelque sorte permanente des Puissances dans les affaires intérieures des trois nouveaux États indépendants du Monténégro, de la Serbie et de la Roumanie, en ce qu'ils leur imposent la liberté religieuse pour tous les citoyens et l'indépendance des droits civils et politiques de toutes croyances et confessions particulières. Au reste, d'une façon plus générale, l'histoire de la Porte ottomane, dans les temps modernes, n'est guère que l'histoire des interventions successives des Puissances européennes dans ses affaires intérieures. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

c) De l'intervention dans la doctrine des auteurs.

301. — Nous avons admis, avec la grande majorité, pour ne pas dire l'unanimité des auteurs, que le droit d'intervention n'existait pas, que l'intervention était un fait, non un principe. Mais voici la question qui se pose : ce fait n'est-il pas, dans certaines circonstances, justifiable ?

Les auteurs ont à peu près chacun leur doctrine particulière à cet égard ; de son côté, la pratique est loin de fournir sur ce point des règles absolues. Le champ est donc libre pour toutes les solutions, d'autant que toutes peuvent se réclamer d'exemples historiques.

Pour éviter la confusion et ne point nous perdre dans les détails, nous distinguerons trois hypothèses principales. L'intervention peut se produire : 1° à raison des révolutions sociales ou politiques qui

s'accomplissent au sein d'un État étranger; 2° pour contraindre un gouvernement à respecter les lois de l'humanité; 3° pour sauvegarder à l'étranger les droits et les intérêts de ses nationaux ou de ses coreligionnaires.

1° *L'intervention est-elle légitimée par le fait qu'une révolution sociale ou politique s'accomplit au sein d'un État voisin?*

302. — Nous ne l'admettons que si les mouvements intérieurs qui agitent l'État dépassent ses frontières, si une propagande s'y est formée pour répandre dans les pays limitrophes des doctrines subversives, ou encore, *a fortiori*, lorsque l'État en proie à la révolution cherche à fomenter sur un territoire étranger des soulèvements analogues, en y envoyant des hommes, des armes, de l'argent, pour les soutenir. Mais alors il s'agit moins d'intervention de la part de l'État menacé que de l'exercice de son droit de conservation. Lorsqu'en 1792, la Convention nationale déclarait, dans un célèbre décret, qu'elle accorderait secours et fraternité à tous les peuples avides de secouer le joug de la tyrannie, et qu'elle donnait à ses généraux l'ordre de mettre des forces militaires à leur disposition, elle portait certainement atteinte à l'indépendance de ses voisins et justifiait par sa conduite politique leur intervention. De même, la Pentarchie européenne de 1815, qui s'était érigée en tribunal suprême de l'Europe et s'était approprié le droit d'intervenir dans les affaires intérieures de chaque État pour y assurer le maintien d'un gouvernement monarchique, méconnaissait d'une manière flagrante le principe de souveraineté qu'elle entendait sauvegarder.

Mais, lorsqu'une révolution ne sort pas des limites du territoire national, rien ne peut légitimer l'intervention, diplomatique ou armée, des Puissances étrangères. Si ces Puissances craignent la diffusion d'idées subversives et leur influence sur l'esprit populaire, qu'elles les combattent sur leur propre territoire, en opposant une propagande contraire ; mais la lutte doit rester sur un terrain purement théorique. Au reste, la crainte de la contagion révolutionnaire ne peut émouvoir que les gouvernements despotiques et injustes, jamais les nations libres et heureuses : « Il n'y a que les mauvais gouvernements qui se permettent d'invoquer l'argument que la sécurité de leurs États les force d'intervenir dans les discussions intestines des États limitrophes. Jamais un gouvernement juste et sage n'a vu s'allumer chez lui le flambeau d'une véritable révolte... Ainsi, l'histoire est là pour nous apprendre qu'en effet jamais la contagion de la révolte n'a franchi les frontières des nations libres et heureuses; tandis que des peuples, gémissant à de très grandes distances les uns des autres sous les chaînes du despotisme, se sont encouragés par l'exemple pour secouer le joug qui les opprimait. Ce n'est donc

pas le voisinage, mais la ressemblance des malheurs qui entraîne les peuples à imiter le courage de ceux qui les premiers ont osé briser les chaînes dont la tyrannie les avait chargés » (1).

303. — Bien plus, nous n'admettrons même pas l'intervention, dans le cas où elle s'appuierait sur un traité formel, qui stipulerait au profit d'un État la garantie de ses institutions fondamentales, par exemple la garantie d'une forme déterminée de gouvernement. Il a été déjà dit qu'une pareille convention doit être tenue pour entièrement dépourvue de valeur, parce que toute restriction de l'indépendance d'un État, même volontairement consentie, est une aliénation de ce qui ne peut être aliéné, c'est-à-dire d'un droit absolu.

304. — Enfin, il peut se faire qu'au cours d'une révolution, le gouvernement menacé ou les deux parties en présence réclament l'intervention d'une Puissance étrangère. Celle-ci doit-elle acquiescer à la demande qui lui est adressée ?

Cela dépend des circonstances.

Si c'est le gouvernement lui-même, qui, menacé par une révolution, sollicite le secours de l'étranger pour se maintenir au pouvoir, quelques auteurs distinguent suivant que ce gouvernement est encore ou non en situation d'être considéré comme l'organe et le représentant de la nation. S'il ne peut l'être, son pouvoir ayant déjà totalement disparu, ils lui refusent le droit de provoquer l'intervention étrangère : cessant de représenter le pays, il ne saurait avoir le droit de confier de sa propre autorité son indépendance ni celle de ses citoyens aux mains d'une Puissance tierce. Dans le cas contraire, son appel n'aurait rien que de très légitime (2).

La réponse n'est guère satisfaisante. Il ne s'agit pas de savoir si le gouvernement menacé a ou n'a pas le droit d'invoquer l'appui d'une Puissance contre ses propres nationaux, mais si cette Puissance a le droit de l'accorder, sans violer les principes qui doivent gouverner sa politique extérieure. Or, ce droit ne saurait, à notre avis, lui être reconnu : autrement, ce serait lui permettre d'agir contrairement aux volontés d'un peuple, puisque son intervention n'aurait d'autre but que d'appuyer un gouvernement contre lequel le peuple s'est soulevé, c'est-à-dire un gouvernement illégitime. D'ailleurs, comment cette Puissance saura-t-elle distinguer si le gouvernement qui provoque son assistance possède encore une autorité suffisante pour être considéré comme l'organe et le représentant de la nation? N'est-ce pas toujours d'après les intérêts immédiats et les tendances de sa poli-

(1) PINHEIRO-FERREIRA, note sous G. F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 223.
(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 476, rem. 1, p. 281.

tique intérieure qu'elle règlera sa conduite ? La vérité, c'est que le gouvernement qui sollicite une intervention de ce genre affirme par là-même son impuissance et justifie par conséquent sa déchéance, et que l'État qui consent à s'interposer viole l'indépendance du peuple révolté contre ses maîtres (1).

Supposons maintenant que, le gouvernement régulier ayant disparu, deux partis se disputent le pouvoir. Leurs forces se balancent, et dans l'impossibilité d'arriver à un arrangement amiable, ils tombent d'accord pour demander l'intervention d'une Puissance tierce, qu'ils chargent de rétablir l'ordre, de faire cesser l'anarchie et d'assurer l'établissement d'un gouvernement régulier. L'intervention serait-elle en ce cas légitime? Nous le pensons; ou, plutôt, la question n'est pas exactement posée, car, à proprement parler, ce n'est pas d'intervention, mais d'assistance bienveillante, de médiation ou de bons offices qu'il peut être ici question. L'intervention suppose, avons-nous dit, l'ingérence d'une Puissance étrangère dans les affaires intérieures d'un État, qui résiste à cette immixtion et à qui l'on prétend imposer ses volontés. Or, telle n'est pas l'hypothèse : c'est sur le désir des intéressés que la Puissance tierce s'interpose, c'est un service amical et désintéressé qu'elle entend leur rendre. Les principes du droit des gens ne se sont jamais opposés à une intervention de cette nature.

Enfin, il peut se faire que de deux partis en présence, l'un seulement appelle l'intervention étrangère. Peut-on dire, comme on l'a parfois soutenu, que l'intervention est alors admissible, parce que, lorsque deux fractions politiques luttent pour s'emparer du pouvoir, il n'y a plus ni gouvernement ni État, et que, par suite, il n'y a plus de droits ni d'intérêts qui s'imposent au respect des étrangers? Ce serait gravement se tromper, car la nation, elle, subsiste quand même et toujours, et personne ne peut s'arroger le droit de lui imposer la domination d'un parti. Il faut même aller plus loin : y eût-il un parti plus puissant ou plus heureux que les autres et qui seul semblerait capable de constituer un gouvernement assez fort pour faire respecter son auto-

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, p. 584 et s. — On a de plus fait très exactement remarquer que les interventions de ce genre ne produisent jamais d'heureux résultats : « Les difficultés intérieures des États proviennent du caractère national du peuple, de la constitution de l'État, de la nature du gouvernement ; l'intervention étrangère ne détruit jamais ces causes de difficultés, mais elle en précipite souvent les conséquences. Le caractère national en devient plus irritable; la constitution, si elle était mauvaise, parait pire encore, lorsqu'elle est imposée par une force étrangère, et le gouvernement qui péchait par inintelligence, ignorance ou faiblesse, se repose sur cette même force et ne devient ni plus intelligent, ni plus instruit, ni plus énergique. » (FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 219 et s.)

rité, que l'intervention d'une Puissance tierce dans le but de l'affermir au pouvoir n'en serait pas moins condamnable. Que les Puissances étrangères négocient et concluent, à leurs risques et périls, des traités avec lui, parce qu'il détient actuellement le pouvoir et paraît être le seul capable d'en faire observer les dispositions, rien de plus légitime; mais qu'elles prennent parti dans la lutte et mettent leur autorité morale ou leurs forces matérielles à son service, c'est ce qui est inadmissible : autrement, ce serait leur permettre d'agir sans mandat, d'imposer à la nation un gouvernement qu'elle a peut-être raison de détester autant et plus peut-être que celui dont elles l'auraient délivrée; ce serait les autoriser à violer son indépendance (1).

2° *L'intervention peut-elle avoir lieu pour contraindre un État à respecter les lois de l'humanité ?*

305. — Ainsi, qu'on suppose un État où se commettent, avec la permission ou la tolérance des autorités locales, des actes jugés contraires aux droits de l'humanité. Les Puissances étrangères, dont la civilisation plus avancée et les mœurs plus policées souffrent de ce spectacle, auront-elles le droit d'intervenir, c'est-à-dire d'user de leur influence morale ou matérielle pour imposer à l'État inhumain et barbare un changement dans ses mœurs ou ses institutions? Nous ne le pensons pas. Les actes d'inhumanité, quelque odieux qu'ils soient, tant qu'ils ne portent aucune atteinte aux intérêts immédiats et à la sécurité des nations, ne sauraient autoriser leur intervention; quelles que soient la grandeur et la moralité du but à atteindre, l'indépendance des États s'oppose à toute ingérence étrangère. Ici, particulièrement, cette ingérence est inadmissible. En droit, un État ne peut s'ériger en juge de la conduite des autres; car, le droit de rendre la justice implique une supériorité qu'en principe aucun État n'a le droit de s'attribuer. En fait, lui reconnaître ce pouvoir serait, sous couleur d'humanité et de civilisation, laisser la carrière grande ouverte à l'arbitraire et à l'ambition des gouvernements, et préparer la conquête des faibles par les forts.

306. — Les auteurs ne sont pas en général de cet avis; mais leurs raisons ne sont guère convaincantes. Tous les États, disent-ils, sont

(1) En ce sens, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 588 et s. — *Contra*, HEFFTER, *op. cit.*, p. 98. Cet auteur soutient que l'intervention est justifiable, toutes les fois que les choses en viennent à une guerre civile. En ce cas, dit-il, les Puissances étrangères pourront assister celui des deux partis qui leur paraitra fondé en justice, s'il invoque leur secours. Mais, n'est-ce pas ouvrir la porte à l'arbitraire ? Est-on assuré que la Puissance intervenante agira d'après les règles de la justice absolue, plutôt que suivant les exigences de sa politique ?

intéressés à ce que la loi sociale soit respectée ; ils doivent donc avoir le droit de punir ceux qui la violent. Mais il est facile de répondre que le droit de punir suppose chez celui qui l'exerce l'autorité sur celui contre lequel on l'exerce, et que cette autorité n'appartient et ne peut appartenir à aucun État. — Ils ajoutent que, de même qu'un particulier a le droit et le devoir de pénétrer dans un domicile privé pour empêcher un crime d'y être commis, de même un État a le pouvoir de s'immiscer dans le gouvernement intérieur d'un autre État pour lui imposer le respect des droits de l'humanité. Mais la comparaison, à notre sens, est loin d'être exacte, d'abord, parce que le citoyen qui pénètre chez son voisin pour empêcher un crime représente dans cette circonstance l'autorité souveraine de la nation, dont l'office est de prévenir et de punir les infractions commises sur son territoire, alors qu'il n'existe pas de souveraineté analogue au-dessus des États et qu'il n'est pas de Puissance au monde qui puisse s'en prévaloir pour imposer sa volonté ; ensuite, parce que le particulier ne viole les droits d'aucune souveraineté, puisque la maison qu'il envahit est soumise à l'autorité de l'État au nom duquel il agit, tandis que l'État intervenant heurte la souveraineté nationale, qui seule a le droit de juger les actes de ses nationaux. — Enfin, l'on argumente du préjudice certain qui résulte pour les Puissances civilisées de la vue des crimes commis par des nations barbares, de la révolte de leur conscience et du sentiment instinctif qui les pousse à agir au spectacle de méfaits qu'elles réprouvent. Mais précisément le difficile, sinon l'impossible, est de définir ce qui constitue la moralité ou l'immoralité absolue de la conduite d'un peuple. Ce n'est que graduellement et sous la lente impulsion des idées civilisatrices que le juste se révèle aux yeux des nations. N'était-ce pas une œuvre pie pour les anciens catholiques, les plus civilisés du monde cependant, que de livrer les hérétiques aux flammes ? La postérité a-t-elle ratifié leur jugement ? La vérité est que l'appréciation de ce qui est moral ou non échappe aux États. Sous prétexte de justice et d'humanité, ils ne songeront qu'à satisfaire leurs intérêts et leurs vues ambitieuses, et le plus juste reproche que l'on puisse adresser ici à la doctrine de l'intervention est de confondre la légitimité de la fin avec celle des moyens, en offrant aux gouvernements une occasion trop facile de dissimuler sous l'apparence d'œuvres de morale et d'équité les déterminations les plus égoïstes et les violences les moins justifiées.

307. — On a pensé répondre à cette dernière objection, en admettant une restriction à la doctrine de l'intervention absolue. Un État, dit-on, ne saurait à lui seul se constituer juge des atteintes portées au droit naturel ; ce serait abandonner à l'arbitraire la solution de la difficulté. Mais ce qu'un État ne peut faire à lui seul, la *société des États* peut se le per-

mettre. L'intervention, ayant pour elle la garantie collective des nations, ne saurait alors être suspectée ni d'arbitraire ni d'équivoque (1). Nous repoussons encore, malgré ce qu'elle a de séduisant et d'élevé, la doctrine ainsi restreinte. Outre que les préceptes de la loi naturelle, dont la société des États se proposerait de punir la violation, demeurent ici comme ailleurs vagues et indéterminés, le droit de punir lui-même ne se comprend pas sans l'intervention d'une juridiction spéciale, statuant au nom de la collectivité internationale, ni sans l'emploi de mesures de coercition dirigées contre l'État condamné : or, la juridiction, le jugement, l'exécution, tout cela n'est-il pas manifestement contraire au principe de l'égalité juridique des nations ? — De plus, pour appliquer le système, il faudrait supposer entre les États une entente parfaite, qui leur fît apprécier de la même façon l'acte incriminé et les unît dans la poursuite de sa répression ; mais cette entente est irréalisable, aussi longtemps du moins que les États vivront, comme ils vivent actuellement, en une pure société de fait, étrangère à toute organisation juridique. Il n'est certes pas défendu d'espérer qu'un jour les États seront réunis en une communauté légalement organisée ; mais, en attendant que des siècles de progrès aient transformé le système politique du monde, il semble bien inutile de formuler un principe dont l'application est pour longtemps encore impossible. — Enfin, et c'est une dernière raison pour repousser toute espèce d'intervention en notre matière, qu'on veuille bien remarquer ceci. De deux choses l'une : ou les actes inhumains ou barbares que l'on reproche à un État ne lèsent pas les intérêts des Puissances voisines, ou au contraire ils leur portent un préjudice direct et certain, et ce ne peut être alors que dans la personne de leurs nationaux, victimes d'attentats que réprouve le droit de l'humanité. Or, dans le premier cas, on ne conçoit pas que ces Puissances s'érigent, n'y ayant aucun intérêt, en juges de la conduite des autres ; et dans le second, elles ont à leur disposition des moyens autres que l'intervention de faire respecter à l'étranger les droits de leurs nationaux : la réparation de l'injustice ou des mauvais traitements subis, le remboursement du préjudice causé, et, s'il y a lieu, des garanties contre le renouvellement d'actes semblables, voilà ce qu'elles exigeront ; elles pourront même aller, si satisfaction ne leur est pas accordée, jusqu'à la rupture des relations diplomatiques, jusqu'à la guerre ; mais tout cela n'est pas intervenir, ce n'est pas substituer sa volonté à celle du gouvernement en faute, en s'ingérant dans ses affaires intérieures, en lui dictant des mesures à prendre ou en supprimant des mesures prises

(1) V. sur ce système les observations de M. ROLIN-JAECQUEMYNS, dans la *Revue de dr. int.*, 1876, VIII, p. 673 et s.

par lui, en faisant taire ses lois et en entravant l'exercice de sa souveraineté ; tout cela est parfaitement licite.

308. — Les développements qui précèdent permettent de répondre à une question voisine de celle qui vient d'être traitée. On s'est demandé s'il fallait admettre l'intervention étrangère dans le but d'améliorer les institutions d'un pays ou d'apporter à un peuple les bienfaits de la civilisation. Les partisans de l'affirmative font valoir tout l'intérêt qu'il y a pour l'humanité en général à propager les lumières de la civilisation, à développer le commerce et l'industrie chez les peuples qui y sont indifférents ou hostiles, à mettre en activité des valeurs improductives. Nous nous refusons cependant à suivre cette doctrine : elle permet en effet, sous les dehors les plus désintéressés et sous de fausses apparences d'œuvres civilisatrices, les violations égoïstes et violentes de l'indépendance des nations. Les auteurs qui admettent, par exemple, que les États colonisateurs ont le droit d'étendre leur souveraineté sur les territoires occupés par des peuplades sauvages, pour élever celles-ci jusqu'à eux, leur communiquer les bienfaits de la civilisation et augmenter le bien-être général par la mise en culture de terres improductives, ne se font pas faute de reconnaître eux-mêmes qu'on agit actuellement encore sans pitié envers les races barbares (1). Il n'est pas difficile de montrer que toutes les fois que l'Europe veut bien s'occuper des nations de l'Orient, c'est toujours, quel que soit le motif de son intervention, à son point de vue et dans son intérêt : « L'affaire de l'opium, et plus encore la façon brutale dont la Russie a exterminé ou expulsé les tribus du Caucase suffisent pour prouver l'infériorité du point de vue auquel se placent les États civilisés. Ils ont forcé la Chine à leur ouvrir ses portes : était-ce dans l'intérêt de la Chine ? Tout ce qui se fait en Egypte est uniquement au profit des créanciers européens... Il serait temps pour l'Europe de s'élever à des vues meilleures et plus désintéressées. Avant de parler aux nations orientales de leurs devoirs envers nous, il conviendrait de songer à ceux qui nous incombent vis-à-vis d'elles (2) ». Ajoutons qu'une nation, même arriérée, est seule compétente pour régler son organisation politique, civile ou religieuse ; elle doit être libre d'en approprier la forme à ses mœurs et à ses idées, et les États étrangers sont sans titre pour lui imposer leurs institutions, quelque raison qu'ils aient de les croire supérieures aux siennes. Si la civilisation est l'un des biens les plus précieux dont puissent jouir les peuples, la liberté et l'autonomie l'emportent encore sur elle.

(1. BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 280 et rem. 1, p. 176 et s.
(2) HORNUNG, dans l'*Annuaire de l'Institut de dr. int.*, I, p. 305 et s.

3° *L'intervention peut-elle avoir lieu pour protéger à l'étranger des nationaux ou des coreligionnaires ?*

209. — C'est un droit et un devoir pour l'État de prendre en main la protection de ses nationaux à l'étranger. Cette protection leur est due non seulement lorsqu'ils subissent des mauvais traitements ou des dommages provenant directement du fait de l'État, tels que vexations, procédés arbitraires, dénis de justice émanant des autorités locales, violation des institutions ou des formes établies en leur faveur, mais encore lorsque ces dommages et ces traitements injustes sont l'œuvre de personnes ayant un caractère privé, si le gouvernement n'a rien fait pour s'y opposer et s'en est ainsi rendu complice. Or, dans tous ces cas, l'État lésé dans la personne de ses nationaux a-t-il le droit d'intervenir ?

Nous ne le croyons pas. L'État a d'autres moyens, nous l'avons déjà dit et nous y reviendrons encore, d'exercer sa protection. Il trouvera tout d'abord un appui auprès des autorités locales elles-mêmes, en cherchant à faire rendre justice à ses nationaux par les voies légales ordinaires, en faisant usage des modes de recours ouverts à tous les habitants par les lois du pays ; à leur défaut, il s'adressera au gouvernement lui-même par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques, exposera ses griefs et demandera des explications ; enfin, ces plaintes ou ces demandes d'explications seront suivies, selon les cas, d'accommodements amiables, de transactions, d'arbitrages, de mesures de rétorsion, s'il est nécessaire, et même de déclaration de guerre. Mais tout cela n'est pas l'intervention, nous le savons déjà ; et l'intervention proprement dite, dont la nécessité ni même l'utilité ne s'impose en présence de tant de mesures diverses qui s'offrent au choix des plaignants, nous paraît ici encore devoir être condamnée. Ajoutons qu'en fait, l'intervention qui répond au désir légitime qu'a tout État de protéger ses nationaux à l'extérieur ne produit jamais les résultats qu'on en attend. Elle jette un discrédit inutile sur le pays qu'elle atteint, excite la haine de ses nationaux contre les étrangers, et sert admirablement la politique des Puissances tierces, qui ne manquent pas d'exploiter son légitime ressentiment pour exercer leur influence sur son gouvernement et préparer à son détriment la réalisation de leurs vues ambitieuses.

310. — Ce n'est pas à dire que l'histoire n'offre plusieurs exemples d'interventions de ce genre. Ainsi, en 1859, la France et l'Angleterre, qui avaient garanti un emprunt contracté par la Turquie, nommèrent une commission composée en grande partie d'Européens, chargée d'examiner la situation financière de cette Puissance et de

rechercher les mesures propres à rétablir l'ordre dans son administration. La surveillance qu'elle exerça fut si minutieuse qu'on vit les ambassadeurs des Puissances intervenantes aller jusqu'à se plaindre au grand-vizir des dépenses faites par le sultan pour ses voyages ou le mariage de ses filles. De même, en 1879, la situation financière de l'Égypte provoqua l'intervention de la France et de l'Angleterre. Dès 1878, à la suite des prodigalités d'Ismaïl-Pacha, le gouvernement égyptien avait été déclaré en faillite. Les créanciers anglais et français, avec l'appui de leurs gouvernements, avaient immédiatement envoyé en Égypte des commissaires chargés d'exploiter à leur profit toutes les ressources dont elle pouvait disposer. A la fin de la même année, on prit le parti d'instituer une commission internationale d'enquête, qui devait étudier la situation et rechercher les moyens propres à assurer le paiement des créanciers. Ismaïl-Pacha dut abdiquer, et la nomination de son successeur, Tefwik-Pacha, fut suivie de l'envoi en Égypte de deux contrôleurs généraux, l'un anglais et l'autre français, qui prirent rang au conseil des ministres indigènes avec voix consultative. Leurs droits de contrôle sur tous les services publics étaient pour ainsi dire illimités ; leurs observations étaient consignées dans un rapport annuel remis au Khédive et inséré au Moniteur égyptien. En fait, ils exerçaient les pouvoirs exécutif et législatif, chaque mesure administrative ou législative devant être soumise à leur examen et pouvant être rejetée par eux. C'était en somme une intervention des plus caractérisées (1).

311. — L'intervention en matière religieuse n'est pas mieux fondée ; mais il faut bien s'entendre sur le sens de la question.

Qu'un État ne puisse intervenir pour imposer à un autre État une doctrine religieuse particulière, c'est ce que tout le monde admet : chaque peuple est libre d'avoir la religion qui convient à sa conscience, à ses mœurs, à ses traditions ; nul ne peut imposer la sienne à d'autres. Au reste, on a souvent fait observer que les guerres de religion, si fréquentes autrefois, n'eurent jamais pour motif exclusif le triomphe d'un culte déterminé. Sans doute, lorsque les intérêts de la politique s'accordaient avec ceux de la religion, les Puissances belligérantes soutenaient nécessairement la cause de l'une en soutenant celle de l'autre ; mais toujours le zèle religieux a cédé aux motifs de la politique, et plus d'une fois celle-ci l'a entraîné hors de la voie favorable à ses intérêts. La religion n'était que trop souvent un mot dont les chefs ambitieux se servaient pour donner le premier élan à leurs troupes et justifier leurs conquêtes (2).

(1) V. sur cette question la *Revue de dr. int.*, 1882, XIV, p. 339 et s.
(2) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 35 et s.; G.-F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 311 et s.

Mais, que faut-il dire de l'hypothèse où un État prétend intervenir en faveur de ses coreligionnaires menacés dans leurs opinions religieuses ou le libre exercice de leur culte ? Doit-on l'approuver ? Nous resterons fidèles à notre doctrine en répondant négativement. Car, de deux choses l'une : ou ces coreligionnaires sont les nationaux du pays où s'accomplit la persécution, et nous repousserons l'intervention étrangère par des motifs analogues à ceux qui nous l'ont fait écarter dans l'hypothèse où c'est un parti politique qui la demande contre le gouvernement établi ; ou bien, ce sont des nationaux de la Puissance intervenante : alors, la question rentre dans celle de la protection des nationaux en territoire étranger, et nous avons donné les raisons qui militent en ce cas contre toute intervention.

312. — Si telle est, nous le croyons du moins, la vérité théorique, il s'en faut que la pratique internationale s'y soit conformée. L'intervention constante des Puissances chrétiennes de l'Europe dans les affaires de l'empire ottoman le démontre surabondamment.

Pendant longtemps, la France exerça seule un protectorat religieux effectif sur les territoires relevant de la Sublime Porte. Consacré d'abord par la coutume, ce privilège fut expressément reconnu par des firmans et des capitulations, lorsque la Porte eut conquis la Syrie, la Palestine et l'Égypte. En 1740, une capitulation générale autorisa les sujets de toutes nations, même ennemies, à aller et venir librement, à trafiquer et à visiter les Lieux Saints sous la bannière du roi de France. Par la suite, d'autres Puissances réclamèrent leur part de protectorat religieux, notamment l'Autriche et la Russie, qui passèrent avec le Sultan divers traités, leur permettant de prendre sous leur sauvegarde les intérêts religieux de leurs sujets en territoire turc (1). Toutefois, jusqu'en 1856, l'intervention étrangère en matière religieuse n'avait reposé que sur des concessions particulières d'importances diverses, lesquelles, en général, ne visaient pas les communautés chrétiennes indigènes. En 1856, la situation changea. Par l'acte du 18 février de cette année, la Porte s'engagea vis-à-vis des Puissances chrétiennes à maintenir les immunités anciennement concédées par elle aux différentes confessions étrangères, ainsi que les privilèges dont

(1) C'est ainsi que l'article 13 du traité de Carlowitz du 26 janvier 1699 permit aux ambassadeurs autrichiens « de faire leurs plaintes et demandes à la Porte, au sujet de la religion et de la visitation des Lieux Saints de Jérusalem », et que le traité de Constantinople du 5 novembre 1720 permit aux sujets du Tzar de trafiquer librement, de faire des pèlerinages à Jérusalem, etc. — V. sur ce sujet M. ENGELHARDT, *Le droit d'intervention et la Turquie*, dans la *Revue de dr. int.*, 1880, XII, p. 363 et s.

elle avait doté les communautés de ses propres sujets chrétiens; elle s'obligeait en même temps à sauvegarder la liberté du culte sur toute l'étendue de son territoire. Dès lors, un protectorat légal et collectif se substitua aux protectorats particuliers qu'exerçaient auparavant les différentes nations européennes, et l'on vit souvent les gouvernements chrétiens agir en commun pour la défense des intérêts religieux de leurs nationaux. C'est ainsi qu'en 1860, la France intervenait en Syrie, comme déléguée des Puissances européennes, pour « coopérer au rétablissement de la tranquillité », lors du massacre des chrétiens maronites du Liban par les Druses, encouragés par la complicité ou l'influence des autorités turques. En 1875, au nom de trois empires du Nord et avec l'adhésion des autres États, l'Autriche réclamait, comme première réforme à appliquer dans les provinces insurgées de la Bosnie et de l'Herzégovine, la liberté religieuse pleine et entière. Enfin, le traité de Berlin du 13 juillet 1878 vint porter un coup sensible à l'autonomie de la Porte, en donnant la plus large application au principe de la liberté des confessions et des cultes. L'article 62 de ce traité reconnaissait en effet aux agents diplomatiques et aux consuls étrangers le droit de protection officielle sur les ecclésiastiques, pèlerins et moines de leur nationalité, et sur leurs établissements religieux ou de bienfaisance dans les Lieux Saints et ailleurs ; il imposait au gouvernement turc l'obligation d'observer le principe de la liberté religieuse, en y donnant l'extension la plus large, ce qui permettait le contrôle permanent des Puissances européennes sur son administration, aux dépens de son indépendance. Le traité de Berlin consacre ainsi une intervention des plus caractérisées. En fait, il s'explique et se justifie par la rivalité des divers États d'Europe, qui ont fait de la Turquie l'objet de leur ambition commune ; en droit, il faut le condamner au nom du principe de l'indépendance des nations, qui vaut autant pour les pays musulmans que pour les peuples de la chrétienté (1).

§ 2. — Des droits accidente ou relatifs des États.

313. — De même que dans les relations privées, les droits personnels naissent de faits licites et de faits illicites, des contrats et des délits, de même aussi les États peuvent être liés les uns envers les

(1) Le traité de Berlin a été signé par le sultan, mais il est évident que celui-ci ne l'a accepté que contraint et forcé. Depuis, la Porte n'a jamais laissé passer une occasion de protester contre l'ingérence étrangère, attentatoire à ses droits de souveraineté.

autres par des faits licites ou illicites, c'est-à-dire par des traités ou conventions internationales d'une part, et, de l'autre, par les atteintes qu'ils portent sans motif aux droits des Puissances étrangères ou de leurs nationaux.

I. — Des traités et des conventions internationales.

314. — Les traités ou conventions internationales (1) sont les contrats des États. Ils ont pour but et pour effet d'établir entre eux des relations *obligatoires*. Les conventions font la loi des parties, en droit international comme en droit privé.

On les dit conventions ou traités *publics*, parce qu'ils interviennent d'États à États, par l'organe de leurs gouvernements ou de leurs représentants, pour déterminer leurs engagements respectifs en tant que personnes du droit international. Cette dénomination ne convient donc pas aux conventions qu'un État passe, soit avec un particulier, indigène ou étranger, soit avec une commune ou une subdivision quelconque d'un autre État; elle ne conviendrait pas plus aux arrangements conclus par des souverains ou des dynasties souveraines entre elles ou avec des Puissances étrangères relativement à des intérêts personnels, tels que traités conclus entre un gouvernement et un prince détrôné pour rétablir ce dernier au pouvoir, ou conventions destinées à régler des questions de succession entre deux branches d'une même famille souveraine.

314 *bis*. —Les conventions ou traités publics seront seuls envisagés ici. Il sera successivement question : 1° de leurs conditions de validité; 2° de leur forme; 3° de leurs effets généraux; 4° de leur exécution et des moyens de la garantir; 5° de leur interprétation; 6° du moment où ils prennent fin; 7° des classifications diverses dont ils sont susceptibles.

1° *Conditions de validité des traités.*

315. — Les règles sur la validité des traités sont analogues à celles qui gouvernent les contrats du droit privé. Elles exigent la *capacité des*

(1) Nous tenons ces deux expressions pour synonymes. On a quelquefois voulu établir des distinctions entre elles. On a dit par exemple que la durée de l'acte devait fixer sa dénomination : le traité serait perpétuel et la convention temporaire. D'autres ont soutenu que le traité désigne un contrat solennel, ayant pour objet la réglementation des intérêts essentiels des États, tandis que la convention représente un contrat moins solennel, concernant des intérêts moins graves et ne réglant en tous cas que des points spéciaux. Ces distinctions nous paraissent inexactes ou incertaines. Elles sont d'ailleurs dépourvues d'intérêt pratique, car les règles applicables aux traités le sont également aux conventions, et réciproquement (V. n° 363).

contractants, leur *consentement*, un *objet certain et licite* qui forme la matière de l'engagement.

a) Capacité des contractants.

316. — Le pouvoir de négocier et de conclure les traités est, nous l'avons dit, un des attributs essentiels du droit de souveraineté. Il appartient par conséquent et ne peut appartenir qu'aux États souverains. Ceux qui ont perdu leurs droits souverains ou ne les possèdent qu'en partie ne peuvent plus contracter, ou ne le peuvent que dans la mesure fixée par les traités qui ont réglé leur condition juridique. C'est ainsi que les États de la Confédération germanique ne pouvaient conclure que les conventions compatibles avec la loi fondamentale de la confédération ; qu'aujourd'hui, les États de l'union américaine du Nord ne peuvent individuellement traiter avec l'étranger sans le consentement du congrès; que les États mi-souverains et protégés n'ont ce droit que dans la limite fixée par la teneur des obligations conventionnelles qui les lient à leur suzerain ou à leur protecteur (1).

317. — C'est, disons-nous, aux États souverains qu'il appartient de négocier et de conclure les traités. Mais il est évident que les États, constituant des personnes morales, doivent se faire représenter dans l'exercice de ce droit. En fait, les conventions internationales sont passées par les dépositaires de la souveraineté nationale, mais au nom de cette souveraineté, qui seule a le droit d'obliger la nation.

C'est, dans chaque État, la constitution qui détermine quels sont les représentants de la puissance souveraine et quels sont leurs pouvoirs, en ce qui concerne la négociation et la conclusion des traités. Dans les monarchies absolues, le souverain a le droit illimité d'engager la nation par ses propres actes. Dans les États qui ont un gouvernement représentatif, c'est le chef de l'État, le Sénat ou le Conseil exécutif, qui est investi de ce droit; mais, habituellement, le concours ou la ratification des représentants du pays y est exigé, sous les conditions déterminées par la loi. Logiquement, dans ces États, le parlement devrait être seul compétent pour émettre la volonté définitive qui crée des droits ou des obligations au profit ou à la charge de l'État : il serait étrange que le pouvoir exécutif, incapable de grever un citoyen d'obligations dont le prin-

(1) Il a été déjà dit, par exemple, qu'aux termes du firman d'investiture accordé par le sultan au khédive, le 30 juillet 1879, celui-ci était autorisé à contracter et à renouveler, sans porter atteinte aux traités politiques de la Porte ni à ses droits souverains sur l'Égypte, toutes conventions relatives aux douanes, au commerce, à la police des étrangers et à leurs rapports avec le gouvernement et la population indigènes.

cipe ne fût pas dans la loi, pût de sa propre autorité engager ou dépouiller la nation tout entière. Mais il importe aussi, pour leur succès, que le secret protège les négociations diplomatiques contre l'ambition ou la jalousie des tiers, et c'est pourquoi la plupart des constitutions confient au gouvernement le soin de conclure les traités, sauf à les soumettre, lorsque l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, à l'approbation du pouvoir législatif (1).

En *France*, la législation sur ce point a varié suivant les époques. Avant 1789, le roi avait seul le pouvoir de passer tous les traités. En 1790, le roi négociait seulement, et le pouvoir législatif devait donner en tous cas sa ratification. Il en fut de même sous les constitutions de l'an VIII, et, plus tard, de 1848. Sous le Consulat et l'Empire, sous le régime des chartes de 1814, 1830 et 1852, le chef de l'État seul avait le droit de conclure les conventions internationales. De 1871 à 1875, ce droit appartint à l'Assemblée nationale, qui était souveraine. Actuellement, en vertu de l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les traités de paix, de commerce, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

En *Angleterre*, le souverain représente la nation dans ses rapports avec les Puissances étrangères, fait et défait les traités de paix, d'alliance et de commerce; il doit toutefois porter à la connaissance du parlement, aussitôt que les circonstances le permettent, les traités conclus et les documents qui s'y rattachent. Les traités de commerce qui modifient les tarifs des douanes, ceux qui modifient le territoire du royaume et des colonies, ceux qui créent des charges pour l'État et les citoyens, ou dérogent aux lois et coutumes en vigueur, ne peuvent recevoir d'exécution qu'après être ratifiés par le parlement.

En *Autriche-Hongrie*, l'empereur conclut les traités politiques et même les traités de commerce, sauf ceux qui, imposant des obligations à l'État ou à des particuliers, doivent être soumis au Reichsrath. Ce parlement, composé de la Chambre des seigneurs et de la Chambre des députés, a en effet dans sa compétence les affaires relatives aux traités politiques ou de commerce qui entraînent des charges ou obligations pour l'Empire, l'un des États qui le compose ou les particuliers, ou

(1) BERRIAT-SAINT-PRIX, *Théorie du droit constitutionnel français*. p. 488 et s.

qui modifient le territoire. (Art. 11 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867.)

L'empereur d'*Allemagne* représente l'empire dans les relations internationales et conclut les traités qui l'intéressent. Cependant, lorsque ces traités se rapportent à des *matières communes*, le consentement du Conseil fédéral, c'est-à-dire de l'assemblée des représentants des États de la confédération, est nécessaire pour leur conclusion; de plus, ils doivent être approuvés par le Reichstag, c'est-à-dire par la chambre élue par le suffrage universel et composée d'un certain nombre de membres répartis entre ces divers États (art. 11 de la constitution de 1871).

En *Italie*, le roi conclut les traités et en donne avis aux Chambres, dès que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Ceux qui imposent une charge au budget ou modifient le territoire national n'ont d'effet qu'après avoir reçu leur approbation (art. 5 du statut du 4 mars 1868 du royaume Sarde, étendu à toute l'Italie).

En *Suisse*, c'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de conclure les traités avec les Puissances étrangères, ainsi que d'approuver les conventions que les cantons passent entre eux ou avec elles. Les cantons conservent en effet le droit de traiter sur des objets concernant l'économie politique, les rapports de voisinage et de police, à la condition de ne pas contrarier les droits de la confédération ni ceux des autres cantons. Entre eux, tout traité politique est interdit; mais ils ont le droit de s'entendre relativement à la législation, à l'administration et à la justice, à charge de communiquer leurs intentions à l'autorité fédérale, qui peut opposer son veto (art. 7 et s. de la constitution fédérale du 29 mai 1873).

Enfin aux *États-Unis*, c'est le président de l'Union qui a le pouvoir de négocier et de contracter avec l'étranger, sauf à prendre l'avis et à obtenir le consentement du Sénat : il suffit, pour la ratification d'un traité, du vote approbatif des deux tiers des sénateurs présents.

En résumé, quelle que soit la personne ou le corps constitué qui ait le pouvoir de négocier ou de conclure les traités, c'est toujours au nom de la puissance souveraine que ce pouvoir est exercé. Elle seule a le droit d'engager la nation.

318. — Il est rare que les chefs d'États, investis du droit de contracter au nom de la souveraineté nationale, traitent directement eux-mêmes. Habituellement, ils confient le soin de les représenter à des mandataires, tels que ministres des affaires étrangères, agents diplomatiques ou délégués spéciaux, qu'ils munissent à cet effet d'une commission spéciale. Deux cas peuvent alors se présenter : la convention peut avoir été signée par une personne qui n'avait pas de pouvoirs, ou, ce qui revient au

même, a dépassé ceux dont elle avait été munis; ou, au contraire, le signataire de l'acte a agi dans les limites de son mandat.

Dans la première hypothèse, on dit qu'il n'y a de la part du négociateur qu'un *sponsum* ou une *sponsion*. Les anciens auteurs en discutaient les effets : ils pensaient en général que l'État n'était pas lié par un accord conclu en son nom sans mandat ou hors des termes du mandat, que celui-là même qui avait traité dans ces conditions n'était pas obligé, à moins qu'il n'eût promis de faire ratifier son engagement, auquel cas il était tenu à des dommages-intérêts (1). Il est inutile de faire remarquer que cette question est d'ordre exclusivement théorique, et que la solution en sera généralement déterminée par la loi du plus fort : tant que les règles posées par les jurisconsultes n'auront d'autre sanction que les hasards de la guerre, il sera fort inutile de disserter sur la valeur des conventions internationales (2).

Dans la seconde hypothèse, lorsque le traité a été conclu par des plénipotentiaires agissant dans les limites de leurs pouvoirs, le droit international positif en subordonne la force obligatoire à la ratification de l'autorité souveraine.

319. — La *ratification* est l'acte par lequel la puissance souveraine approuve et confirme ce qui a été convenu en son nom. Elle a pour but de constater que son représentant n'a pas dépassé les bornes de son mandat; cette constatation paraît aujourd'hui tellement indispensable que la plupart des traités réservent par une clause expresse la ratification des intéressés, qu'on la présume même, si elle n'a pas été formellement énoncée. Les anciens auteurs soutenaient en général une doctrine contraire : ils prétendaient que les gouvernements étaient liés en principe par les actes que leurs mandataires avaient passés dans les limites de leurs pouvoirs officiels, encore qu'ils eussent excédé ou même violé leurs instructions secrètes, et, par conséquent, que les traités conclus par leur intermédiaire n'avaient pas besoin d'être ratifiés pour être obligatoires, sauf clause contraire. Ils appliquaient en somme aux relations de peuples à peuples la théorie du mandat en droit privé (3). Cette doctrine, avons-nous dit, est contraire à la pratique actuelle, et nous estimons, en effet, qu'elle doit être repoussée. La moindre réflexion suffit pour montrer la différence énorme qu'il y a entre les pouvoirs donnés par une nation à son

(1) VATTEL, notamment, discute longuement la question (*op. cit.*, II, p. 212 et s.). — Cf. HEFFTER, *op. cit.*, p. 173.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 733.

(3) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 142 et s. ; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 144. — Quelques auteurs modernes soutiennent encore la même théorie : G.-F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 157 et s. ; KLÜBER, *op. cit.*, p. 201 et s.

représentant pour négocier et conclure des traités qui intéressent tous les citoyens à la fois, et ceux dont une personne investit son mandataire pour gérer de simples affaires privées. En outre, la nécessité où se trouvent les gouvernements de donner aux négociateurs qu'ils emploient des pouvoirs fort étendus et qu'il est le plus souvent impossible de limiter d'une façon précise, les oblige, pour ne pas être exposés à subir les conséquences de leur inadvertance ou de leur mauvaise foi, à ne se reconnaître obligés par les traités passés en leur nom qu'après ratification.

320. — Il résulte de ce qui vient d'être dit que la ratification peut être refusée : sinon, ce ne serait qu'une pure formalité, dépourvue de tout intérêt. Donc, à la différence de ce qui se passe en droit privé, un État peut se soustraire aux engagements pris en son nom, alors même que ses mandataires n'auraient pas dépassé les termes de leur commission. Seulement, il va sans dire que ce n'est pas sans de fortes et solides raisons qu'il se retranchera derrière un refus qui n'est autre que le désaveu d'une promesse faite en son nom, et dont la conséquence peut être de porter une grave atteinte à son crédit ou à son honneur. Ces raisons peuvent être de nature très diverse ; il serait inutile, et même impossible, de chercher à les énumérer : on ne peut citer que des exemples. Ainsi, l'on concevra sans peine le refus de la ratification, quand les plénipotentiaires ont outrepassé leurs pouvoirs, que les corps politiques chargés d'examiner le traité et d'y donner leur approbation, parlement, congrès ou conseil d'État, l'ont repoussé, qu'il se sera produit un changement essentiel dans les circonstances qui ont accompagné sa signature (par exemple, le souverain au nom duquel les négociations ont été conduites perd le pouvoir, ou l'objet même du traité cesse d'exister), ou encore, lorsque cette signature a été le résultat d'une violence exercée sur les plénipotentiaires ou d'une erreur dans laquelle ils sont tombés. Bref, c'est aux gouvernements intéressés qu'il appartient de juger s'ils doivent ou non refuser la ratification ; mais ils ne doivent jamais oublier qu'une détermination de cette gravité doit être commandée par des considérations d'intérêt majeur (1).

321. — L'histoire moderne offre de nombreux exemples de traités

(1) « C'est l'honneur d'un pays, disait M. Guizot, que de tenir sa parole, de ne pas entamer légèrement ce qu'on désavouera deux ou trois ans après... Il y a peu de choses plus graves pour un gouvernement que de venir dire à d'autres Puissances avec lesquelles il est en rapport régulier : ce que je vous ai proposé, je ne le ratifie pas aujourd'hui. Vous l'avez accepté à ma demande ; vous avez fait certaines objections ; vous avez demandé certains changements ; ces objections ont été accueillies, ces changements ont été faits ; nous étions d'accord ;

signés par les plénipotentiaires, et non ratifiés par leurs gouvernements. Ainsi, en 1841, un traité fut négocié et signé par les représentants de l'Angleterre, de la France, de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, en vue de prendre des mesures communes contre la traite des nègres. Cette convention n'ayant pas été approuvée par les Chambres françaises, qui tenaient le droit de visite reconnu par elle à la marine anglaise sur les navires de commerce de toute nationalité pour incompatible avec l'honneur et la dignité du pavillon français, le gouvernement de Louis-Philippe refusa la ratification. En 1869, le traité signé à Londres entre l'Angleterre et les États-Unis relativement à la question de l'Alabama et conclu par des personnages munis cependant de tous les pouvoirs nécessaires, ne fut pas sanctionné par le congrès de Washington, ni, par suite, ratifié par le gouvernement américain. Enfin, l'acte général signé à Bruxelles le 2 juillet 1890, à la suite de la conférence anti-esclavagiste, n'a pas été ratifié par le gouvernement français, les Chambres ayant refusé en juin 1891 de l'approuver pour des motifs analogues à ceux qui avaient déjà fait rejeter le traité de 1841.

322. — Les *formes* suivant lesquelles la ratification a lieu sont déterminées par les lois constitutionnelles de chaque État. En général, elles consistent en un acte signé par le chef de l'État, auquel la plupart des constitutions modernes reconnaissent ce pouvoir. Toutefois, si les traités, ou au moins certains d'entre eux, doivent être soumis à l'approbation des représentants de la nation, l'acte de ratification doit mentionner cette approbation, qui est la condition même de leur force exécutoire. Nous croyons même que si la ratification avait été accordée par le chef de l'État, avant que le parlement eût approuvé le traité, l'autre partie ne serait pas en droit d'en exiger l'exécution. Elle doit connaître en effet les prescriptions du droit public de la nation avec laquelle elle a traité, et savoir qu'une condition, non encore réalisée, suspend l'existence du contrat.

323. — L'*effet* de la ratification est de rendre le traité obligatoire. A partir de quel moment? On enseigne généralement que la ratification a un effet rétroactif, c'est-à-dire qu'elle rend le traité obligatoire du jour où il a reçu la signature des plénipotentiaires. On ne voit guère les raisons qui peuvent faire adopter cette solution : si la convention internationale, avant d'être ratifiée, n'est qu'un projet d'engagement, sans valeur juridique, comment son effet pourrait-il commencer à se produire au moment de la signature, puisque la signature n'est pas ce qui lui donne son caractère obligatoire ? Il semble plus logique

n'importe, je ne ratifie pas aujourd'hui. » (GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, VI, p. 151 et s.)

d'admettre que cet effet ne peut et ne doit commencer qu'à partir de la ratification (1). Au reste la question n'a guère d'intérêt pratique; car, en fait, les traités énoncent presque toujours l'époque à partir de laquelle leur force obligatoire commencera (2).

324. — Quant au *refus* de ratification, il remet théoriquement les choses dans l'état où elles se trouvaient lors des négociations et avant tout commencement d'exécution. Les Puissances contractantes ne doivent donc pas commencer à exécuter avant l'*échange des ratifications* : sinon, la ratification n'ayant pas lieu, elles pourraient avoir de la peine à se replacer dans le *statu quo ante* et souffrir de leur hâte imprudente. On cite à ce propos un exemple instructif : en 1876, la Chine et l'Angleterre conclurent la convention de Tchi-Fou qui restreignait le commerce de l'opium, en échange de nouveaux droits accordés aux Anglais. Le gouvernement chinois eut l'imprudence d'exécuter partiellement cette convention, avant qu'elle ne fût ratifiée; l'Angleterre ne refusa officiellement sa ratification qu'au bout d'un long espace de temps, alors que ses sujets avaient profité, dans une large mesure, des avantages concédés, et que le gouvernement chinois n'était déjà plus en état de les supprimer (3).

325. — Quant à l'*échange* des ratifications, il a lieu dans un délai habituellement fixé par la convention.

b) Consentement des contractants.

326. — L'accord des Puissances contractantes, leur entente commune au sujet des engagements réciproques ou unilatéraux qu'elles prennent, est évidemment indispensable pour établir la validité du traité.

En droit privé, le consentement n'est en principe soumis pour sa manifestation à aucune formalité extrinsèque ; il n'est pas nécessaire non plus que l'acceptation d'une des parties contractantes suive immédiatement les offres de l'autre. Ces règles reçoivent également leur application dans les relations internationales ; on enseigne que les formes et l'époque de l'acceptation sont indifférentes, à moins que le traité ne contienne à cet égard quelque disposition particulière; et l'on rappelle à cette occasion la convention passée en 1697 entre Pierre le Grand et l'électeur de Brandebourg, Frédéric III, se promettant solennellement dans l'entrevue de Pillau de s'unir contre leurs ennemis communs et particulièrement contre la Suède : les souverains se con-

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 525. *Contrà*, BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 421 et rem. I ; CALVO, *op. cit.*, I, p. 660.

(2) V. des exemples dans PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II. p. 793 et s.

(3) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 528.

tentèrent, pour consacrer leur engagement réciproque, d'un serrement de mains, suivi d'un serment (1). Il est certain en effet que les obligations contractées sous la forme purement verbale sont aussi admissibles et doivent être aussi fidèlement exécutées que les engagements écrits. Néanmoins, la pratique contemporaine n'admet plus guère l'existence des traités conclus autrement que sous cette dernière forme. Il en est plusieurs raisons. D'abord, la plupart des constitutions modernes exigent qu'ils soient soumis à l'approbation de corps constitués déterminés, Chambre, Sénat, Conseil d'État, et cette exigence se prête peu à leur conclusion purement verbale ; en outre, la négociation directe par les chefs d'État ne se présente pour ainsi dire plus, elle a lieu par l'intermédiaire de plénipotentiaires désignés à cet effet, et la rédaction par écrit s'impose comme une conséquence naturelle de cette procédure ; enfin, le développement des communications internationales, l'importance et la complexité des intérêts en cause, s'accommoderaient mal de manifestations purement orales et sujettes à manquer de précision. Tout ceci fait qu'aujourd'hui non seulement on juge nécessaire de rédiger les conventions, mais qu'on exige encore que toutes les propositions faites au cours des négociations soient elles-mêmes remises par écrit, ne fût-ce que dans ce que la langue diplomatique appelle une note verbale, c'est-à-dire une note non signée.

327. — La volonté des parties ne doit pas seulement avoir été manifestée; il faut encore qu'elle ait été libre et éclairée. En d'autres termes, les vices qui atteignent en droit privé le consentement des contractants et rendent le contrat nul, la violence, le dol, l'erreur, peuvent également affecter le consentement des États et annulent en principe leurs conventions. Néanmoins, suivant la doctrine généralement suivie, il faut distinguer. L'erreur et le dol empêchent les traités de produire leurs effets, comme ils empêchent les contrats de droit privé de produire les leurs. Quant à la violence, on la conçoit dans les rapports internationaux sous deux formes différentes. Tout d'abord, la contrainte peut avoir été exercée sur la personne même du souverain ou de ses plénipotentiaires, dont on a extorqué les signatures par la force ou les menaces : alors, elle exclut évidemment la possibilité d'une décision libre et empêche le traité de valoir. C'est ainsi que l'acte d'abdication signé en 1807, à Bayonne, par le roi Ferdinand VII, sous la pression des menaces que Napoléon Ier lui adressait, doit être considéré comme dépourvu de toute valeur; mais, au contraire, le traité de paix conclu par François Ier pendant sa captivité à Madrid, en 1526,

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 538. — Cf., sur la valeur des engagements internationaux pris oralement, VATTEL, *op. cit.*, II, p. 231 ; HEFFTER, *op. cit.*, p. 175.

et l'acte d'abdication signé par Napoléon Ier à Fontainebleau, en 1814, qui furent la conséquence de circonstances politiques spéciales, et non le résultat de violences matérielles ou de menaces dirigées contre ces souverains, doivent être regardés comme ayant un caractère obligatoire. Mais la contrainte peut aussi, et c'est la seconde hypothèse, avoir été subie par l'État lui-même : vaincu, ses armées détruites, son territoire occupé par l'ennemi, l'Etat qui signe un traité de paix désastreux pour ses intérêts et humiliant pour son amour-propre, n'agit évidemment que sous l'empire de la force : il n'est pas libre, et cependant la plupart des auteurs tiennent pour obligatoire l'engagement qu'il a pris dans ces conditions. Ils disent que si l'État vaincu, qui signe un traité sous le coup de sa mauvaise fortune, ne jouit pas en réalité d'une liberté entière, dans la forme cependant il est libre, puisqu'il peut choisir entre la continuation de la lutte ou la conclusion de la paix. Ils ajoutent qu'au moment où il a déclaré la guerre, il devait prévoir les suites inévitables d'une défaite, et savoir qu'en cas d'insuccès il aurait à subir la loi du vaiqueur. Enfin, dit-on, il est heureux qu'il en soit ainsi : sinon, les guerres ne se termineraient jamais que par la soumission ou la ruine totale du vaincu.

328. — Les solutions qui viennent d'être exposées sont d'ordre plus théorique que pratique. Dans l'état actuel des choses, il est bien difficile que les négociations diplomatiques laissent place à la violence, au dol, ou à l'erreur : les instructions précises et minutieuses que les gouvernements donnent à leurs plénipotentiaires, la vigilance des pouvoirs publics, les légitimes susceptibilités de la presse politique, l'intérêt de toute une nation, ne permettent guère de le supposer. Toutefois, l'hypothèse de la contrainte, qui s'exerce contre le peuple vaincu et impose à sa détresse des engagements qu'il n'eût pas librement consentis, se présente et, malheureusement, se présentera trop souvent encore. On dit que les traités conclus dans ces conditions n'en sont pas moins obligatoires ; mais les raisons qu'on en donne ne nous paraissent guère convaincantes. On prétend que l'État vaincu demeure libre, puisqu'il peut choisir entre la continuation de la lutte et la conclusion de la paix : c'est exact, en théorie ; mais, en fait, n'est-il pas dérisoire de supposer qu'un État écrasé par les forces ennemies et hors d'état de prolonger la résistance puisse librement faire un choix de ce genre ? On ajoute qu'en déclarant la guerre, l'État doit prévoir sa défaite et s'expose d'avance à la loi du vainqueur ; mais, une telle prévision est-elle dans la nature des choses ? En tout cas, peut-on en induire sa volonté libre et réfléchie d'accepter un traité désastreux ? A notre sens, il n'y a point d'autre raison, pour expliquer la force obligatoire qui s'attache à ces conventions, que la nécessité du fait accompli. Il faut

que la lutte se termine, que l'extermination des peuples prenne fin, que les conflits internationaux s'apaisent : il faut que la nation vaincue se résigne à subir la volonté du vainqueur. Mais la résignation n'exclut pas l'espérance, et tôt ou tard la force délie les peuples des engagements que la force leur a imposés.

c) De l'objet des traités.

329. — L'existence d'un objet, essentielle à la formation des contrats du droit privé, n'est pas moins indispensable à la validité des traités publics.

Tout ce qui touche aux relations internationales peut être l'objet d'engagements internationaux, chaque État ne pouvant d'ailleurs s'engager que pour les choses ou les droits dont il a la libre disposition. Néanmoins, pour être valable, le traité doit satisfaire à une condition générale : il faut qu'il n'y ait ni impossibilité matérielle ni impossibilité morale à l'exécuter. Une clause physiquement impossible à réaliser entraîne la nullité du contrat ; une obligation entachée d'immoralité n'a pas de valeur juridique.

330. — Ces principes sont certains, mais leur application, particulièrement en ce qui touche l'immoralité de l'engagement, est assez délicate. D'une part, il ne faut pas, sous prétexte d'impossibilité morale, perdre de vue la règle qui commande le respect rigoureux des traités, ni étendre démesurément les exceptions qu'elle comporte ; d'autre part, on ne doit pas oublier que la politique internationale a des exigences, qui ne lui permettent pas toujours de se régler sur l'observation stricte des principes de l'équité et de la morale absolue. Il est donc difficile de poser des règles générales en cette matière. On peut dire cependant que les traités qui restreignent ou anéantissent les droits primitifs et absolus des États, ceux qui violent les droits reconnus de l'humanité, sont moralement nuls. Ainsi, la convention par laquelle une nation s'obligerait à instituer ou à protéger sur son territoire l'esclavage, à mettre hors la loi les étrangers, à détruire ou à restreindre la liberté des mers, celles qui ordonneraient des persécutions religieuses ou autoriseraient des interventions dans les affaires intérieures d'États indépendants, ne sauraient être reconnues comme obligatoires. Les Puissances intéressées auraient, à notre avis, le droit de s'interposer, isolément ou de concert, pour en empêcher l'exécution ou protéger l'État qui prétendrait se soustraire aux obligations qu'elles énoncent.

Ce ne sont là que des exemples, et nous ne prétendons pas avoir donné une énumération limitative des traités moralement impossibles. Il serait d'ailleurs impossible de le faire, le caractère licite ou illicite des actes diplomatiques variant avec les lieux, les époques et les circons-

tances. Ce qui est certain, c'est que l'histoire offre de nombreux exemples de traités, qui ont manifestement violé les règles de la justice et de l'équité et qui, malgré tout, ont été suivis d'exécution, sans qu'on puisse en induire leur admissibilité au point de vue juridique.

2° *Formes que revêtent les traités.*

331. — Il résulte des explications données sur le consentement des parties contractantes qu'aucune forme particulière n'est prescrite pour la constatation de leur volonté. Nous avons cependant fait remarquer qu'aujourd'hui surtout où les traités ne se concluent que par mandataires, leur rédaction par écrit s'imposait : c'est en effet ce qui semble définitivement admis par la pratique internationale.

En fait, et sous la réserve de l'observation précédente, les traités revêtent les formes les plus diverses. En général, ces formes se trouvent déterminées par l'importance des engagements pris et le mode de leur conclusion. A cet égard, les traités proprement dits doivent être distingués des *protocoles*, des *déclarations* et des *notes diplomatiques*, tous actes qui ont le caractère commun d'obliger les signataires.

Le mot *protocole* a plus d'un sens. Il désigne les procès-verbaux des conférences et des congrès, les registres sur lesquels les délibérations de ces assemblées sont inscrites, et, par extension, ces délibérations elles-mêmes, ou encore, l'ensemble des formes en usage dans les correspondances internationales et la rédaction des actes diplomatiques. Or, les protocoles, qui constatent la fin d'une négociation et formulent les résolutions auxquelles elle a abouti, peuvent créer des obligations. C'est ainsi que des engagements ont été pris en vertu du protocole dressé à Constantinople le 26 octobre 1866, pour la démarcation des frontières et le règlement de diverses questions d'intérêt privé entre la Turquie et le Monténégro. De même, des obligations sont nées du protocole qui a constaté les résolutions prises le 10 novembre 1874 par le ministre de la justice du gouvernement égyptien d'accord avec le consul général de France, touchant la réforme judiciaire en Égypte et les conditions auxquelles le gouvernement français y adhérerait (1).

Le mot *déclaration* a également des significations diverses. Il désigne habituellement les actes par lesquels les États proclament certains principes, dont ils constatent la sagesse ou l'opportunité. Parfois aussi, on donne ce nom aux mémoires qu'un gouvernement adresse au public

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 483 et suiv.

par l'entremise de ses agents diplomatiques ou qu'il fait directement remettre aux cabinets étrangers, pour réfuter des bruits mal fondés, justifier les mesures qu'il a prises ou qu'il compte prendre, expliquer les démarches qu'il a faites ou qu'il se propose de faire. Enfin, la même expression est prise encore dans le sens de manifeste, de protestation, d'exposé de conduite politique, etc.

Les déclarations, prises dans le premier sens, ne constituent pas nécessairement des contrats obligatoires pour les États qui les ont signées; mais elles produisent cet effet, lorsqu'il résulte des circonstances et des formules employées que les signataires n'ont pas seulement entendu y exprimer leurs opinions, mais bien contracter des engagements. C'est ainsi que la déclaration de Paris du 16 avril 1856 sur le droit maritime, signée par les États qui avaient conclu le traité du 20 mars de la même année, et la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, prohibant l'emploi en temps de guerre de certains projectiles déterminés, ont un caractère obligatoire, qui n'a été jusqu'ici contesté par personne.

Enfin, les engagements internationaux peuvent encore résulter de *notes diplomatiques*, ou même de *lettres de souverains*. La portée de ces engagements est déterminée par le caractère ou la teneur des notes ou des lettres échangées. C'est particulièrement cette forme qu'employèrent l'impératrice de Russie, Catherine II, et l'empereur d'Allemagne, Joseph II, pour prendre des engagements politiques d'une haute importance (1).

332. — Les énonciations que contiennent les traités sont habituellement rangées dans l'ordre suivant : d'abord le préambule, généralement précédé d'une invocation à Dieu, où l'on indique les motifs de la négociation ; la désignation des plénipotentiaires, avec mention de leurs titres nobiliaires, de leurs grades militaires et de leurs décorations; la justification de la qualité dont ils ont été revêtus par leurs gouvernements respectifs, à l'effet de négocier et de conclure le traité ; puis, viennent les stipulations qui constituent le traité lui-même, lesquelles sont énoncées en une série d'articles numérotés, les deux derniers fixant ordinairement la durée du traité et le délai dans lequel les ratifications devront être échangées ; enfin, la signature et l'apposition du sceau des négociateurs.

Pour cette signature, on fait expédier autant d'originaux qu'il y a de parties contractantes. Chaque souverain ou chef d'État est nommé le premier, et, autant que la rédaction le permet, dans le corps même de

(1) V. sur tous ces points, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 477 et s.; FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 103 et s. ; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 539.

l'exemplaire qui doit lui être remis ; son représentant est également nommé le premier dans la désignation des plénipotentiaires qui suit le préambule, et signe à la première place dans ce même exemplaire. C'est ce qu'on nomme l'*alternat*. Quant aux autres plénipotentiaires, ils signent suivant l'ordre alphabétique des Puissances dont ils relèvent (1).

3° *Effets généaux des traités.*

333. — Les effets des traités doivent être successivement envisagés entre les parties contractantes et à l'égard des tiers.

334. — *Entre les parties contractantes*, la règle qui s'impose est que les engagements pris doivent être rigoureusement observés, quelque onéreux qu'ils soient. Les conventions régulièrement formées font la loi des États comme des particuliers. Ajoutons que, comme les contrats de droit privé, elles sont toutes de bonne foi, c'est-à-dire qu'elles obligent non seulement à ce qui y est expressément stipulé, mais encore à tout ce que l'usage, l'équité, l'intention des parties peuvent y ajouter. Dans cette mesure, elles engagent, nous le savons déjà, la nation toute entière.

335. — Le caractère obligatoire des traités ne fait pas de doute ; mais on discute, en théorie, son fondement ; à cet égard, les opinions les plus diverses ont été soutenues. Certains considèrent les traités comme entraînant surtout des obligations *morales :* l'honneur et la dignité des Puissances signataires, ces éléments si précieux du patrimoine national, exigent qu'elles remplissent loyalement leurs engagements. D'autres invoquent les *lois de la nature* et l'obligation qu'elles imposent aux nations de régler par des traités leurs relations mutuelles : celles-ci doivent donc s'y conformer. Plus récemment, on a développé la théorie suivant laquelle la force obligatoire des conventions internationales viendrait de la *restriction volontaire* que les signataires imposent à leur liberté d'action en contractant. Enfin, deux écoles philosophiques opposées soutiennent, l'une, que cette force obligatoire a sa source dans le *principe de justice absolue* et le sentiment instinctif qu'en a l'humanité, l'autre, que c'est l'*utilité* même du traité qui en garantit l'observation et la rend nécessaire, sous peine de rendre impossibles la paix publique et la sûreté des relations internationales : « Qu'on supprime le respect des traités et de la parole donnée, et le droit lui-même croulera au milieu de la tempête des opinions opposées et des intérêts contradictoires (2) ».

(1) C'est ainsi qu'on a procédé pour les traités de Paris (1856) et de Berlin (1878).

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 410, rem. 1, p. 247 et s. — Cf. en sens divers VATTEL, *op. cit.*, II, p. 151 et s., 220 et s. ; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 512 ; KLÜBER, *op. cit.*, p. 207 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 846 et s. ; HEFFTER, *op. cit.*, p. 167.

Ces diverses raisons, prises isolément, paraissent assez peu concluantes. Mais, en combinant certaines d'entre elles, nous croyons qu'on peut arriver à la vraie solution. Avant tout, l'intérêt des nations leur fait une loi de tenir leurs promesses : s'il n'y a d'existence possible pour les hommes comme pour les États que dans la vie en société, si la communauté internationale, sinon de droit, au moins de fait, est un élément indispensable de leur prospérité matérielle et de leur perfectionnement moral, la fidélité aux engagements librement consentis en est la condition nécessaire : le peuple qui manquerait à sa parole sans raison valable perdrait tout droit au respect des autres peuples, se dépouillerait de tout crédit, et se mettrait lui-même au ban des nations. Si le manquement à la foi promise devenait la règle des rapports internationaux, un état perpétuel de défiance réciproque et d'hostilité latente succéderait à la paix et à l'ordre ; les guerres d'États à États ne seraient plus que des guerres d'extermination. Mais, il importe aussi de ne pas séparer l'intérêt de la justice, car il n'y a pas d'utilité véritable là où il y a violation d'un devoir ; et, s'il ne faut pas trop compter, en fait, sur l'efficacité de la force morale des obligations souscrites par les États, il ne faut pas non plus méconnaître que leur honneur et leur dignité se mesurent au respect qu'ils professent pour la parole donnée : « La foi des traités, cette volonté ferme et sincère, cette constance invariable à remplir ses engagements... est sainte et sacrée entre les nations, dont elle assure le salut et le repos ; et, si les peuples ne veulent pas se manquer à eux-mêmes, l'infamie doit être le partage de quiconque viole sa foi » (1).

336. — *A l'égard des Puissances tierces*, les traités, comme les contrats de droit privé, ne produisent en principe aucun effet : ils ne leur profitent ni ne leur nuisent. Cette règle doit s'appliquer, quelle que soit l'importance de l'objet ou des stipulations des traités. Par exemple, le traité conclu entre la Russie et les États-Unis d'Amérique en 1785, traité dont l'intérêt était considérable, puisque les signataires y prenaient l'engagement de respecter en temps de guerre les propriétés privées de leurs sujets respectifs et de ne plus délivrer de lettres de marque, n'était obligatoire que pour ces deux Puissances. De même, la déclaration de Paris du 16 avril 1856, relative à l'abolition définitive de la course, n'ayant pas été formellement acceptée par les États-Unis, le Mexique et l'Espagne, n'engage pas ces États. Enfin, l'on peut citer le traité de Prague du 23 août 1860 entre la Prusse et l'Autriche, traité aux termes duquel la Prusse s'obligeait à ne s'annexer les districts septentrionaux du Sleswig qu'après en avoir consulté les populations : il

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 222.

n'appartenait qu'à l'Autriche de faire valoir la réserve qu'elle avait stipulée au profit du Danemark; mais le gouvernement danois, qui n'avait pas été partie à la convention, n'avait aucune prétention à formuler de ce chef.

Il va sans dire que la règle suivant laquelle les traités ne doivent produire leurs effets qu'entre les parties, n'empêche nullement que leurs dispositions puissent indirectement léser les intérêts de Puissances tierces. En pareil cas, celles-ci ne manqueront pas de protester pour réserver leurs droits et de recourir aux mesures qu'elles jugeront convenables pour se soustraire au préjudice qui les menace. Mais ni ces protestations ni ces mesures ne peuvent s'opposer à la validité ou à l'exécution des traités régulièrement conclus (1).

337. — Si les traités ne sont en principe obligatoires que pour les contractants, il peut arriver cependant que des Puissances, qui de prime abord n'y ont pas figuré, y participent ensuite, en se joignant aux principaux signataires; dès lors, les engagements qu'ils contiennent s'étendront parfois jusqu'à elles. Cette participation volontaire ou forcée, officielle ou officieuse, peut se manifester sous différentes formes : 1° avant la conclusion du traité, sous forme de *bons offices;* 2° lors de la conclusion du traité, sous forme de *médiation;* 3° après sa conclusion, sous forme d'*adhésion* ou d'*accession*.

338. — On entend par *bons offices* les démarches ou les actes par lesquels des Puissances tierces, non intéressées, cherchent à établir l'accord entre les parties contractantes, les disposent au règlement pacifique d'une difficulté, ou intercèdent auprès de l'une dans l'intérêt de l'autre. Ces Puissances s'interposent de la sorte, soit de leur propre initiative, soit sur la demande directe des intéressés, soit parce qu'elles s'y sont librement engagées. En tout cas, l'essentiel est d'observer qu'elles ne participent pas ainsi au traité, et par suite ne s'obligent pas (2).

339. — La *médiation* a, comparativement aux bons offices, un caractère plus défini. Le médiateur intervient entre deux ou plusieurs Puissances, sur leurs prières ou avec leur agrément, pour aider à leur réconciliation et au règlement pacifique de leur différend. Il participe

(1) C'est ainsi que la protestation élevée par le pape Pie VII, le 14 juin 1815, contre le traité de Paris du 30 mai 1814 et les résolutions du congrès de Vienne, lesquels étaient préjudiciables aux intérêts temporels du Saint-Siège, a été sans influence sur leur exécution. Il en a été de même de la protestation du pape Pie IX, du 23 novembre 1847, contre les traités relatifs aux duchés de Parme et de Plaisance. — V. à ce sujet, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 813.

(2) Les exemples de traités conclus sous l'influence des bons offices de Puissances tierces sont très nombreux.

d'une manière formelle et régulière aux négociations et cherche à faire adopter ses propositions comme base d'une entente commune.

Il est inutile d'insister longuement sur les devoirs qui incombent au médiateur. Avant tout, il doit être impartial. Son action doit être absolument désintéressée. Son rôle est, à force de tact, de prudence et de droiture, de calmer les ressentiments et d'aplanir les voies de la réconciliation. En outre, la médiation doit être toute pacifique : elle comporte les conseils, les avis, les propositions d'arrangement; elle exclut l'emploi de la force. Par le fait de se déclarer prêt à recourir aux armes pour contraindre les Puissances qui subissent son intervention à accepter les conditions qu'il entend leur imposer, le médiateur se place en dehors des relations internationales du temps de paix : une telle médiation, dite médiation armée, aboutira le plus souvent soit à une alliance offensive du médiateur avec l'un des États en cause, soit à une menace de guerre, à un ultimatum qu'il adressera aux deux Puissances intéressées, pour les contraindre à se faire des concessions réciproques (1).

La médiation ne confère le droit ni n'impose l'obligation de garantir le traité conclu sous son inspiration. La responsabilité du médiateur est toute morale; elle n'a rien d'effectif.

Enfin, la médiation (c'est le point de vue qui nous intéresse particulièrement ici) n'implique en aucune façon la participation de la Puissance médiatrice au traité qu'elle a contribué à faire signer. En principe, les engagements qu'il renferme ne s'imposent pas à elle. Pour qu'il en soit autrement, il faut qu'un acte spécial d'accession ou d'adhésion, tel que nous le définirons plus loin, ait manifesté à cet égard sa volonté formelle.

Les exemples de médiation qu'offre l'histoire contemporaine sont nombreux. Certains traités en ont même officiellement reconnu l'utilité, comme le traité de Paris de 1856 : « S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une et l'autre des Puissances signataires

(1) Un exemple saillant de médiation armée se trouve dans la déclaration adressée à la Porte, les 16 et 31 août 1827, par l'Angleterre, la France et la Russie, pour amener la suppression des hostilités en Grèce. La déclaration, en faisant allusion à la réponse que le gouvernement ottoman ferait à leur proposition de médiation, s'exprimait ainsi : « Les soussignés aiment à se flatter qu'elle sera conforme aux vœux des cours alliées ; mais il est de leur devoir de ne pas dissimuler au reïs-effendi qu'un nouveau refus, une réponse évasive ou insuffisante, ou bien un silence complet de la part de son gouvernement, mettra les cours alliées dans la nécessité d'avoir recours aux mesures qu'elles jugeront les plus efficaces pour faire cesser un état de choses devenu désormais incompatible avec les vrais intérêts de la Porte, la sûreté du commerce en général et la parfaite tranquillité de l'Europe ». (DE CLERCQ, *op. cit.*, III, p. 458 et s.

un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, disait l'article 8, la Sublime Porte et chacune de ces 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 » (1). C'est au nom de ces idées qu'en 1866, l'empereur Napoléon III prit l'initiative d'offrir sa médiation, qui fut acceptée, et contribua à la signature du traité préliminaire de paix de Nikolsbourg entre l'Autriche et la Prusse. De même, en 1878, l'Allemagne remplit l'office de Puissance médiatrice, en convoquant le congrès où fut signé le traité de Berlin.

340. — L'*adhésion* consiste en une déclaration formelle par laquelle une Puissance accepte pour elle-même, purement et simplement ou sous condition, les principes énoncés dans un acte diplomatique signé par d'autres États. La Puissance adhérente ne devient pas ainsi partie contractante; elle accepte seulement les règles formulées dans la convention ou dans telle de ses clauses, et promet ainsi, d'une manière implicite, d'y conformer sa ligne de conduite.

Pour que l'adhésion produise des obligations ou des droits définis à la charge ou au profit de la Puissance dont elle émane, il faut que celle-ci manifeste en ce sens une volonté expresse; en d'autres termes, il faut que l'adhésion se transforme en une *accession*. L'accession est donc l'acceptation formelle et solennelle par une Puissance de toutes les parties d'un traité; c'est l'acte par lequel elle s'en approprie les stipulations et en assume à la fois le bénéfice et la charge. Le traité produit désormais à son égard les mêmes effets que si elle l'eût immédiatement signé. Ainsi, lorsque, le 28 février 1780, Catherine II de

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 59 et s. — Cette clause n'était obligatoire que pour les Puissances signataires du traité de Paris. Profitant de leurs bonnes dispositions, la *Société des amis de la paix* de Londres résolut de faire une démarche auprès de leurs plénipotentiaires, afin de faire proclamer par eux une règle générale, applicable en tout temps et en tous lieux. Ceux-ci répondirent en exprimant au nom de leurs gouvernements le vœu « que les États entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances le permettraient, aux bons offices d'une Puissance amie » (*Ibid.*, VIII, p. 85). Près de quarante États adhérèrent à cette déclaration. Si elle n'empêcha pas, en 1864, la Prusse et l'Autriche de déclarer la guerre au Danemark et de profiter de sa faiblesse pour lui enlever les duchés du Sleswig, du Holstein et de Lauenbourg, sans que les Puissances aient essayé de s'interposer, la théorie formulée en 1856 eut du moins l'honneur de terminer pacifiquement en 1867, à la suite des conférences de Londres, la question du Luxembourg (*Ibid.*, IX, p. 701 et s.), et de résoudre, en 1869, le conflit qui s'était élevé entre la Turquie et la Grèce, au sujet de l'île de Candie (*Ibid.*, X, p. 222 et s., p. 244 et s., p. 255). — V. sur tous ces points PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 823 et s.

Russie eût établi, dans une célèbre déclaration, les principes du droit international maritime, un grand nombre de Puissances commencèrent par y « adhérer », reconnaissant ainsi l'accord de ces principes avec leurs intérêts particuliers et les intérêts plus généraux de la civilisation ; mais quand, plus tard, les mêmes Puissances furent amenées à conclure avec l'impératrice des conventions aux termes desquelles elles s'engageaient à défendre au moyen de leurs forces de terre et de mer l'application de ces mêmes règles, leur adhésion se transforma en une « accession » à la déclaration (1).

L'adhésion a lieu par un acte spécial et formel, note, dépêche, etc., soit spontanément, soit sur l'invitation des parties contractantes. Celles-ci n'ont ni à l'accepter, ni à la refuser ; elles se contentent d'en prendre acte. Au contraire, l'accession, qui peut être également spontanée, mais, le plus souvent, est provoquée ou autorisée par une clause expresse de la convention (2), doit être acceptée en termes formels. Certains traités stipulent même que l'admission ou le rejet des demandes d'accession sera subordonné au consentement unanime des premiers signataires (3).

4° Exécution des traités et moyens de la garantir.

341. — De même que les engagements de droit privé, les traités doivent être exécutés consciencieusement et de bonne foi, dans leur lettre et leur esprit. Il n'est pas douteux que tous les articles d'un traité, étant visés au même degré par la signature et la ratification de la puissance souveraine, sont obligatoires au même titre ; que, pour suspendre leur effet ou en ajourner l'exécution, l'assentiment de toutes les parties contractantes est indispensable. Sur tous ces points, la théorie s'accorde avec la pratique. Lors de la conférence de Londres, en 1871, plusieurs grandes Puissances européennes signèrent une déclaration

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 536.

(2) La plupart des traités importants et surtout ceux qui embrassent des matières d'intérêt général ou commun à plusieurs États, renferment des clauses spéciales fixant les conditions sous lesquelles l'accession des Puissances tierces sera provoquée et reçue. V. à cet égard, le traité anglo-français pour la répression de la traite des noirs du 30 novembre 1831 (DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 157 et s.), la convention monétaire du 23 décembre 1865, art. 12 (*Ibid.*, IX, p. 453, 574), la convention sanitaire internationale du 3 février 1852, art. 10, (*Ibid.*, VI, p. 141 et s.), la convention internationale pour l'unification et le perfectionnement du système métrique du 20 mai 1875, art. 11 (*Ibid.*, XI, p. 297 et s.), etc.

(3) V. notamment, la convention additionnelle à la convention monétaire de 1865, du 31 janvier 1874, art. 4 (DE CLERCQ., *op. cit.*, XI, p. 138 et s.) ; la convention monétaire du 5 novembre 1878, art. 13 (*Ibid.*, XII, p. 356 et s.), etc.

reconnaissant « comme un principe essentiel du 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 » (1).

342. — La forme et les moyens nécessaires pour exécuter les conventions internationales sont fixés par la législation et l'administration intérieure de chaque État. Quels qu'ils soient, les gouvernements signataires sont tenus de prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution des traités, et, particulièrement, de les publier.

Assurément, la publication des traités n'est pas une condition essentielle de leur validité; il est certain que les articles ou les traités secrets sont obligatoires dès le jour de leur ratification; mais, comme les traités contiennent des engagements qui lient la collectivité des nationaux, et qu'à ce titre, ils sont assimilables à des lois d'ordre public que les gouvernements intéressés se sont obligés à faire exécuter, il est naturel, si l'intérêt et la sécurité de l'État le comportent, qu'ils soient portés comme les lois à la connaissance de la nation. Cette publication est une garantie et en même temps une forme de leur exécution. Elle a lieu suivant les règles établies par la législation intérieure de chaque pays (2).

343. — Pour assurer l'exécution des traités, en l'absence de tribunaux et de moyens de contrainte autres que la force des armes, on a eu recours, dès l'antiquité, à divers moyens, dont quelques-uns sont encore employés de nos jours; les autres, tombés en désuétude depuis longtemps, ne présentent plus qu'un intérêt historique.

344. — Avec le moyen âge ont disparu la *communion* et le *baiser de la croix*. La *soumission à la censure du pape* et l'*excommunication majeure*, encore employées au XVI^e^ siècle, ne sont plus pratiquées. Le *serment*, usité chez les anciens, encore en usage au XVIII^e^ siècle, avait peu de valeur pratique. En tant qu'acte religieux, il n'engageait que les personnes qui l'avaient prêté, mais non l'État lui-même, en sa qualité de personne juridique : or l'État seul est lié par les engagements internationaux. En outre, dès le moyen âge, le serment avait été discrédité par la facilité avec laquelle on obtenait d'en être délié, moyen-

(1) Addition au protocole de la séance des 5-12 janvier 1871.

(2) En France, la promulgation des traités, comme celle des lois, résulte de leur insertion au *Journal officiel de la République française* (Décrets des 5-11 novembre 1870, art. 1, et du 6 avril 1876).

Les traités qui y sont légalement publiés ont force de loi et s'imposent, par conséquent, à l'observation des tribunaux. Cf. Cass., 18 février 1807 (DALLOZ, *Jur. Gén.*, V° Amnistie, n° 36); Cass., 28 novembre 1834 (*Ibid.*, V° Crimes contre la sûreté de l'État, n° 28).

nant une somme d'argent versée entre les mains du pape. L'abus et le scandale de ces atteintes à la foi jurée étaient devenus tels, que nombre de traités stipulaient expressément que le promettant ne tendrait pas à obtenir du souverain-pontife la libération de son serment et qu'il n'en accepterait même pas la dispense, si elle lui était offerte (1). Il ne faut donc pas s'étonner de voir le serment définitivement abandonné par la pratique actuelle.

L'on peut enfin citer, au nombre des sûretés fréquemment exigées autrefois, la *remise d'otages*. Sa dernière application connue date de 1748, lorsque deux pairs anglais furent envoyés à Paris pour répondre de l'exécution du traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Angleterre (2). Cette coutume est encore abandonnée, si ce n'est peut-être quand il s'agit de contrats passés avec des peuplades barbares ou tout au moins étrangères à la civilisation européenne, et qu'il n'y a pas d'autres garanties à exiger d'elles que celles que comportent leurs mœurs. La remise d'otages n'atteint, en effet, nullement son but. Le seul droit de l'État qui les reçoit est de s'assurer de leurs personnes et de les retenir jusqu'à l'entier accomplissement de la promesse dont ils sont le gage : c'est là une garantie peu efficace.

345. — Les sûretés employées de nos jours sont plus pratiques. On peut les ranger en deux catégories : les unes, dites garanties *directes*, sont fournies par la partie contractante elle-même; les autres, dites garanties *indirectes*, le sont par des Puissances tierces qui, sans s'être engagées, ont intérêt à l'exécution du traité. Les *gages* et les *nantissements*, l'*occupation militaire*, les *sûretés financières*, appartiennent à la première catégorie ; la *garantie proprement dite*, à la seconde.

a) Gages et nantissements.

346. — L'engagement d'objets mobiliers, en vue de garantir l'exécution d'un traité, se pratiquait rarement même autrefois. On ne peut guère citer qu'un exemple de ce genre, celui des diamants de la couronne polonaise remis en gage par la Pologne entre les mains du roi de Prusse. Actuellement, ce mode de garantie n'est guère pratiqué, et il est inutile d'y insister.

Le nantissement, sous forme d'un territoire remis entre les mains de l'État créancier, qui le retiendra, l'administrera et l'exploitera, jusqu'à ce que son débiteur ait complètement rempli ses engagements, relève également plus de la théorie que de la pratique. La théorie enseigne

(1) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 186 et s. ; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 226 et s.
(2) WHEATON, *op. cit.*, I, p. 270.

que les droits du créancier sur le territoire engagé doivent être strictement limités aux exigences de sa sûreté Il le tiendra donc en sa puissance jusqu'à complète satisfaction ; mais il n'aura pas le droit d'y introduire un changement quelconque ou d'y faire un acte de gouvernement qui ne soit pas indispensable; il devra, autant qu'il est en lui, prévenir toute détérioration de la ville ou de la province qui lui a été remise et sera responsable dans la mesure de ses fautes. Si l'obligation n'est pas exécutée dans le temps convenu, l'État créancier deviendra propriétaire du terrain engagé, au moins jusqu'à concurrence de la dette ; dans le cas contraire, il devra le restituer fidèlement, dans l'état même où il l'a reçu.

Les anciens auteurs, qui traitaient cette question avec abondance (1), ajoutent que malheureusement, dans la pratique internationale, parmi les États « qui n'ont de règle que leur avarice ou leur ambition, qui mettent tout droit à la pointe de leur épée, la tentation est délicate : ils ont recours à mille chicanes, à mille prétextes, pour retenir une place importante, un pays à leur bienséance » (2). Ils engageaient, par conséquent, les nations à se convaincre de l'imprudence qu'il y avait à souscrire à de pareils engagements. L'avis est salutaire, mais il ne peut malheureusement empêcher que les États faibles doivent les subir, si telle est l'exigence des grandes Puissances à leur égard. L'occupation de l'Égypte par l'Angleterre ne le démontre que trop.

b) Occupation militaire des territoires.

347. — Les États modernes se bornent généralement à la simple occupation militaire d'une partie du territoire de l'État débiteur jusqu'à sa complète libération. Celui-ci conserve, d'ailleurs, l'administration civile de la province occupée.

C'est là une garantie fréquemment employée. Pour n'en citer que les principaux exemples, nous rappellerons le traité conclu à Paris le 8 septembre 1808 entre la France et la Prusse, traité qui remettait à Napoléon Ier les forteresses de Stettin, Custrin et Glogau, jusqu'au paiement de l'indemnité de guerre stipulée par l'empereur ; la convention du 20 novembre 1815, relative à l'occupation par les armées alliées des départements de l'Est de la France, jusqu'à ce que celle-ci ait acquitté les 700 millions de contribution de guerre mis à sa charge ; enfin, l'article 8 des préliminaires de paix, signés à Versailles le 26 février 1871 entre la France et l'Allemagne, stipulant également que, comme garantie du paiement des cinq milliards exigés de la première, les

(1) Notamment VATTEL, *op. cit.*, p. 237 et s.
(2) *Ibid.*, p. 238.

armées allemandes occuperaient une partie du territoire français (1).

c) Sûretés financières.

348. — Les garanties financières sont surtout exigées pour assurer l'exécution de traités stipulant le paiement de sommes d'argent. Elles consistent soit dans l'affectation d'une portion déterminée du revenu de l'État à la garantie de sa dette, soit dans le dépôt de titres ou de valeurs lui appartenant, suffisants pour désintéresser le créancier. Les créanciers français et anglais de la Turquie et de l'Égypte ont obtenu des sûretés de ce genre.

d) De la garantie proprement dite.

349. — De tous les moyens d'assurer l'exécution des traités, la garantie est le plus efficace. D'une manière générale, c'est l'acte par lequel une ou plusieurs Puissances s'engagent, séparément ou collectivement, à procurer l'exécution d'une convention, à défendre les droits d'une nation ou à sauvegarder un état de choses déterminé. L'idée qui s'en dégage est celle d'une assistance promise en vue de l'acquisition ou de la conservation de certains droits, d'une protection accordée en vue de la satisfaction de certains intérêts politiques ou internationaux.

350. — La garantie est applicable à toute espèce de droits et d'obligations internationales : aussi est-il difficile d'en donner une définition précise. Néanmoins, en considérant son objet, on peut en signaler particulièrement les trois applications suivantes :

1° Elle peut intervenir en faveur d'un certain ordre établi. Par exemple, une ou plusieurs Puissances garantiront, soit par traité soit par une déclaration unilatérale, les possessions territoriales d'un peuple déterminé. C'est ainsi que Napoléon Ier, par l'article 14 du traité de Venise du 14 octobre 1809 garantissait à l'empereur d'Autriche l'intégrité de ses possessions (2); que, par l'article 25 du traité de paix signé à Tilsitt, le 7 juillet 1806, l'empereur et le tzar se garantissaient mutuellement « l'intégrité de leurs possessions et celles des Puissances comprises au présent traité de paix, telles qu'elles sont maintenant ou seront en conséquence des stipulations ci-dessus » (3).

Dans le même ordre d'idées, on peut citer la garantie qui a pour objet le maintien d'un État dans des conditions de neutralité perpé-

(1) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 270 et s. ; p. 651 et s. ; X, p. 430 et s.

(2) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 297.

(3) De Clercq, II, p. 212. — Au point de vue du fait, on a justement fait observer que si la garantie des possessions territoriales présente parfois cet avantage de protéger les faibles contre les forts, elle a l'inconvénient d'attribuer au garant une influence prépondérante, de nature à restreindre l'indépendance du garanti.

tuelle : c'est ainsi que les Puissances européennes ont garanti jusqu'à ce jour la neutralité de la Suisse, de la Belgique et du Luxembourg.

2° La garantie peut avoir pour objet le maintien des institutions intérieures d'un pays, telles que sa souveraineté, sa constitution, le droit de succession au trône dans une dynastie régnante, etc. Les exemples de traités ou de déclarations de ce genre abondent. Pour ne les prendre que dans l'histoire contemporaine, nous signalerons, entre autres, le traité de Bayonne du 5 juillet 1808 entre Napoléon Ier et son frère Joseph, appelé au trône d'Espagne, par lequel l'empereur garantissait l'exécution et le maintien de la constitution qu'il avait arrêtée avec son frère pour le royaume de Naples et de Sicile ; le traité additionnel de Venise du 3 mai 1815, aux termes duquel l'Autriche, la Prusse et la Russie prenaient sous leur garantie commune la constitution qui devait régir la ville de Cracovie ; le traité de Londres du 15 novembre 1831, par lequel les grandes Puissances européennes garantissaient au roi des Belges l'exécution des clauses relatives à la constitution de la Belgique et à la reconnaissance de son indépendance et de sa neutralité ; la convention de Londres du 7 mai 1832, par laquelle la France, l'Angleterre et la Russie plaçaient sous leur garantie le nouvel État indépendant de la Grèce, celle du 30 novembre 1852, par laquelle les mêmes Puissances déterminaient les conditions auxquelles les princes appelés au trône de Grèce par le traité de 1832 et la constitution hellénique pourraient s'y succéder, le traité de Londres du 13 juillet 1863, complété par celui du 29 mars 1864, suivant lequel elles déclaraient que la Grèce, sous la souveraineté du prince Guillaume de Danemark et leur garantie commune, formeraient un État monarchique, indépendant et constitutionnel, et que les îles Ioniennes, aussitôt réunies au royaume, seraient comprises dans cette garantie. Enfin, pour donner un dernier exemple, le statut organique de la Roumélie orientale, province formée au sud des Balkans par le traité de Berlin de 1878, était garanti par les Puissances qui l'avaient constituée (1).

Ces garanties de la souveraineté ou de la constitution d'un État sont anormales. Elles heurtent de front le principe de l'autonomie des nations et offre trop souvent aux garants l'occasion d'intervenir dans leurs affaires intérieures. « Si les obligations sont réciproques, c'est-à-dire si les contractants se promettent de s'aider l'un et l'autre à maintenir dans leurs États les formes de gouvernement existantes, et s'ils s'attribuent respectivement un droit d'intervention dans leurs affaires intérieures, ils constatent par cela même leur impuissance à gouverner

(1) V. ces différents traités dans DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 260 et p. 308 ; IV, p. 155 et p. 176 ; VI, p. 236 ; VIII, p. 593. et s. ; IX, p. 7.

leurs propres États. Ils déclarent publiquement qu'ils sont incapables de faire respecter avec leurs propres forces leur souveraineté et leur indépendance. Ils diminuent leur autorité à l'égard des autres États. Cessant de compter sur eux-mêmes, ils continuent de s'affaiblir ; en appelant l'étranger à leur secours, ils augmentent le mécontentement de la nation, y donnent un motif légitime, et précipitent l'action des causes de ruine dont le traité n'avait été qu'un effet nécessaire... Les mêmes conséquences se produisent d'une manière plus rapide encore, lorsque des États s'unissent pour maintenir le gouvernement d'un autre État sans son consentement » (1).

3° Enfin, la garantie peut avoir pour objet l'observation et l'exécution des clauses d'un traité.

C'est l'objet le plus ordinaire des traités de garantie. Les anciens auteurs ne les envisageaient même qu'à ce point de vue (2) ; et l'on a pu dire avec justesse, encore actuellement, que l'expression de garantie comprenait dans un sens large tous les traités dont le but était d'assurer l'exécution d'autres traités (3). Sous cette forme, que la clause de garantie soit insérée dans le corps même de la convention ou qu'elle forme un acte distinct, la garantie constitue toujours un complément accessoire du traité principal auquel elle se rapporte.

351. — *Les effets généraux* de la garantie varient suivant la forme qu'elle affecte. Elle peut être, en effet, ou *simple* ou *collective*. La garantie est simple, quand une Puissance tierce répond seule de l'exécution d'un traité ; elle est collective, quand elle émane de plusieurs Puissances à la fois.

352. — *La garantie simple* impose au garant l'obligation d'employer tous les moyens propres à inciter, et même à contraindre la partie qui s'y refuse à exécuter les stipulations du traité ; il peut même à cet effet recourir à la force des armes, si les moyens pacifiques ne réussissent pas. C'est ainsi que, lors de la guerre franco-allemande, l'Angleterre conclut avec la France et la Prusse des conventions particulières, stipulant qu'au cas où l'une de ces Puissances attaquerait la Belgique, les troupes anglaises se joindraient aux forces de l'autre pour défendre la neutralité qu'elle avait garantie (4). Seulement, le principe de la souveraineté des États, joint à cette considération que l'intervention du garant ne doit se produire que dans l'intérêt des contractants, exige que cette intervention n'ait lieu que sur leur réquisition. Il faut même

(1) FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 149 et 150. — Cf. P. FIORE, *op. cit.*, II, p. 13 et s.

(2) V. notamment VATTEL, *op. cit.*, II, p. 232 et s.

(3) KLÜBER, *op. cit.*, p. 192.

(4) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 377 et s.

ajouter, avec les anciens auteurs, qu'aucune Puissance n'étant obligée de faire pour une autre ce que celle-ci est capable de faire pour la défense de ses propres droits, le garant n'est tenu de remplir ses engagements qu'autant que le garanti n'est pas en état de se faire rendre lui-même justice (1).

353. — La Puissance garante doit, avons-nous dit, employer tous les moyens susceptibles de procurer l'exécution des engagements contractés. Mais elle ne doit rien de plus; et de là ces conséquences généralement admises : 1° si le garant, en dépit de son assistance et de ses efforts, ne réussit pas à procurer au garanti l'exécution effective de stipulations qui l'intéressent, il n'est tenu envers lui à aucune indemnité. Une responsabilité de cette nature n'incombe qu'à la caution. Or, il y a cette différence entre la caution et le garant, que la première doit remplir la promesse à défaut de la partie principale, au lieu que le second est simplement tenu de faire ce qui dépend de lui pour en assurer l'exécution (2). Nous devons cependant faire observer que, lorsque la garantie a pour objet le paiement d'une dette, elle équivaut alors à un cautionnement proprement dit. Le garant s'engage alors non seulement à user de son influence pour la faire acquitter, mais encore à satisfaire subsidiairement aux engagements de l'emprunteur. Telle est du moins la pratique internationale. Ainsi, la France, l'Angleterre et la Russie s'étant obligées en 1832 à garantir les emprunts contractés ou à contracter par le roi de Grèce, la convention de Londres du 7 mai de la même année décida que ces trois Puissances répondraient chacune pour un tiers de l'acquittement des intérêts et des fonds d'amortissement annuels (3). Il était décidé de même par le traité signé à Londres le 27 juin 1855 entre la France, l'Angleterre et la Turquie, pour la garantie d'un emprunt turc, que les deux premières seraient responsables conjointement et solidairement de l'intérêt de cet emprunt (4). 2° S'il y a désaccord entre les contractants sur le sens ou la portée des stipulations du traité ou de quelques-unes d'entre elles, le garant n'est pas tenu et, ajoutons-le, ne doit pas en donner lui-même l'interprétation : il attendra, pour intervenir, que les intéressés l'y aient convié. La solution contraire, soutenue par quelques auteurs, est particulièrement dangereuse : elle ouvre la porte aux échappatoires inspirée par la mauvaise foi, et abandonne l'exécu-

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 234.

(2) VATTEL, II, p. 237.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 179.

(4) DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 556. — Même disposition dans la convention signée à Galatz le 30 avril 1868, pour la garantie de l'emprunt contracté par la commission européenne du Danube (*Ibid.*, X, p. 69 et 255).

tion du traité à la volonté arbitraire du garant. 3° Enfin, on ne peut en aucun cas exiger de la Puissance garante le sacrifice de son existence ou de sa sécurité pour la sauvegarde des intérêts qui lui sont confiés. *Ultra posse nemo tenetur*. Mais encore faut-il que le devoir de veiller à sa propre conservation ne serve pas de prétexte pour échapper à la parole donnée : « Cela s'est vu plus d'une fois et se verra encore ; mais quelque blâmable que soit l'abus, le principe n'en reste pas moins inévitable et indiscutable : il faut seulement qu'il soit compris et appliqué de bonne foi » (1).

354. — En cas de *garantie collective*, la question de savoir dans quelle mesure chacune des Puissances garantes est tenue de prêter son assistance à l'État garanti, est assez délicate à résoudre. Chacune peut-elle intervenir isolément, ou doivent-elles toutes agir de concert?

Il n'y a pas de doute que l'entente préalable et l'action commune soient obligatoires, lorsque le traité de garantie l'a formellement stipulé. En pareil cas, l'intéressé doit s'adresser à toutes les Puissances à la fois, et chacune d'elles ne sera tenue d'intervenir que si la nécessité en a été reconnue par toutes et que toutes ont décidé d'agir. Mais il y a plus de difficultés, si le traité ne s'explique pas à cet égard. Nous estimons qu'en règle générale, la convention de garantie collective oblige les signataires à exécuter leurs engagements tous ensemble, de même que leurs interventions doivent être requises toutes ensemble par les ayants droit : ils se réuniront en conférence, décideront s'il y a lieu d'intervenir, et aviseront en commun aux moyens les plus propres à défendre les intérêts dont ils sont chargés. Mais, que décider s'ils ne s'accordent pas sur l'un quelconque de ces points? Chacune des Puissances conserve-t-elle alors le droit d'agir séparément, et même, est-elle tenue de contribuer pour sa part à la réalisation de la garantie promise? Nous ne le croyons pas, car la garantie collective implique évidemment l'idée d'une action commune et exclut celle d'une action isolée. En outre, la solution contraire aurait pour effet, au cas où toutes les Puissances, moins une, refuseraient leur intervention, d'obliger celle-ci à supporter à elle seule tout le poids de l'obligation commune, ce qui serait évidemment sortir des termes et des prévisions du traité : ni dans sa lettre, ni dans son esprit, il ne renferme une pareille exigence (2).

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 448, rem. 1, p. 265.

(2) En ce sens, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 634. — Lord Stanley définissait ainsi la garantie collective dans son discours du 14 juin 1871 à la Chambre des communes sur la neutralité du Luxembourg : « La garantie actuellement donnée n'est que collective : c'est ici une distinction importante. Cela signifie que dans le cas de violation de la neutralité, toutes les Puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais pas une de ces Puis-

Est-ce à dire maintenant que l'opposition égoïste ou arbitraire d'une des Puissances garantes suffira à paralyser l'action des autres? Non. La collectivité n'est pas l'unanimité; elle n'est pas détruite par l'absence d'une voix. Tant qu'il reste un nombre suffisant de Puissances pour constituer une collectivité, le refus de l'une ou même de quelques-unes d'entre elles ne doit pas entraver l'action des autres. Sinon, ce serait remettre aux mains d'une seule le pouvoir non seulement de se libérer elle-même de ses engagements, mais encore de délier ses cogarants : ce serait faire du traité de garantie une œuvre déloyale et stérile (1).

5° *Interprétation des traités.*

355. — A la différence des anciens auteurs (2), les publicistes modernes n'insistent guère sur les règles qui doivent présider à l'interprétation des traités. Ils font observer, avec quelque raison, que les traités sont dépourvus des garanties qui assurent entre personnes privées l'interprétation légale de leurs contrats, puisqu'il n'existe en droit international ni lois générales qui indiquent aux États les principes à suivre, ni tribunaux qui soient chargés d'en assurer l'observation. Ils en concluent que la meilleure de toutes les interprétations est celle qu'en donneront les parties elles-mêmes, que ces parties sont souveraines dans l'interprétation comme elles l'ont été dans la négociation, et qu'elles obéiront évidemment ici comme ailleurs à la même préoccupation, à savoir, trouver dans le sens à donner aux clauses du traité ce qu'elles ont dû chercher en les rédigeant, c'est-à-dire la meilleure conciliation possible de leurs droits et de leurs devoirs (3).

L'observation ne manque pas de justesse. Elle n'est cependant pas suffisante pour aplanir toutes les difficultés. Il peut arriver, en effet, que les parties contractantes n'aient pas songé à s'entendre pour interpréter les clauses obscures ou douteuses de leur traité. Ce soin appartient alors à l'autorité administrative ou judiciaire dans chacun des deux

sances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée... Si les autres Puissances, engagées exactement comme nous, refusent de se joindre à nous, nous ne sommes pas tenus seuls de suppléer toutes les autres. » (Cité par PRADIER-FODÉRÉ, *op.* et *loc. cit.*)

(1) C'est ce qu'un avis du Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, du 6 janvier 1871, indique très exactement. L'avis est cité par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 635 et 636.

(2) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 272 et s.; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 249; PUFENDORF, *Droit de la nature et des gens*, II, p. 138.

(3) FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 123 et s.

pays, ou encore à la Puissance tierce qui en aura accepté la mission : or, dans ces hypothèses, il importe de préciser les règles qui devront gouverner leurs solutions.

356. — Avant de les fixer, il importe de rechercher quelles sont les personnes *compétentes* pour interpréter les conventions internationales.

Tout d'abord, cette compétence appartient, comme on vient de le dire, aux parties elles-mêmes, qui sont les meilleurs juges en la matière : personne mieux qu'elles ne saurait préciser la portée et l'effet de leurs consentements. Leur interprétation, qui viendra plus ou moins longtemps après la conclusion du traité, sera consignée soit dans un protocole, soit dans des dépêches diplomatiques, soit dans une déclaration (1).

Mais les parties peuvent soit confier le soin d'interpréter la stipulation obscure ou douteuse à une Puissance tierce, dont elles s'engagent à accepter la décision, soit l'abandonner chacune aux autorités compétentes du pays. Reste à savoir quelles sont ces autorités compétentes : est-ce l'autorité administrative, c'est-à-dire le gouvernement lui-même, est-ce l'autorité judiciaire? En faveur du gouvernement, on fait valoir une considération puissante : l'interprétation d'une convention, dit-on, ne peut appartenir qu'à l'autorité investie du pouvoir de la conclure, c'est-à-dire à l'autorité souveraine ; or, dans chaque pays, c'est le gouvernement qui a l'exercice de la souveraineté nationale ; c'est donc lui, et lui seul qui, soit à l'égard de l'autre partie, soit à l'égard des autorités administratives placées directement sous ses ordres, doit être légalement appelé à donner aux engagements qu'il a pris au nom de la nation leur valeur et leur portée doctrinales (2). En faveur de l'autorité judiciaire, on argumente de ce que le traité régulièrement publié présente à l'égard des citoyens de chaque État un

(1) Il faut d'ailleurs se garder de confondre les *déclarations interprétatives* qui sont destinées à fixer le sens d'expressions équivoques ou de dispositions obscures, et les *explications*, dont l'objet est de préciser et de développer les conséquences d'un traité, voire même d'y ajouter de nouvelles obligations. Ainsi, l'article additionnel au traité de commerce du 3 novembre 1881 entre la France et l'Italie ayant stipulé que, jusqu'à la nouvelle convention de navigation que les deux gouvernements s'engageaient à négocier, le traité de navigation du 13 juin 1862 resterait en vigueur, une déclaration explicative est intervenue le 3 novembre 1881 pour établir qu'en attendant le *statu quo* de fait serait maintenu en ce qui concerne le traitement des pêcheurs de corail et autres sur les côtes de l'Algérie, et qu'en tout cas, le traitement de la nation la plus favorisée serait également assuré de part et d'autre (DE CLERCQ, *op. cit.*, XIII, p. 166 et s.). — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 875.

(2) Cour de cassation française, 24 juillet 1861 (DALLOZ, 1861, I, 342).

caractère essentiellement législatif : c'est une véritable loi dont l'interprétation doit être abandonnée, comme celle des actes législatifs ordinaires, aux juridictions administratives ou civiles, suivant que la loi elle-même est d'ordre administratif ou civil (1). Enfin, une opinion intermédiaire, qui semble être généralement suivie par la jurisprudence française (2), distingue suivant que les stipulations sujettes à interprétation se réfèrent à des matières d'ordre public et concernent les relations internationales elles-mêmes, ou se rapportent à des intérêts privés. Dans le premier cas, lorsqu'il s'agit, par exemple, de mesures de protection convenues entre deux États en faveur de leurs nationaux respectifs, le droit d'interprétation ne peut appartenir qu'au gouvernement; dans le second, comme lorsqu'il s'agit de clauses relatives aux biens possédés sur le territoire de l'un par les citoyens de l'autre, l'autorité judiciaire est seule compétente. C'est donc, en un mot, le caractère de la question qui s'élève à propos de l'exécution du traité, c'est la nature de la contestation qui doit déterminer l'autorité appelée à en connaître (3).

Ce dernier système nous paraît le mieux fondé. Pour tout ce qui a trait à des questions politiques et d'ordre public, les traités sont des contrats de nation à nation, et la nation, c'est-à-dire le gouvernement qui la représente, a seule le droit de les interpréter; l'intervention des tribunaux constituerait, en pareil cas, une atteinte directe à son droit de souveraineté. Mais, si la stipulation obscure ou douteuse est relative à des intérêts purement privés, il est conforme à la réalité des choses de faire prédominer le caractère législatif du traité, pour le soumettre à l'appréciation des tribunaux de l'ordre administratif ou judiciaire, selon que la difficulté présente elle-même l'un ou l'autre caractère.

357. — Quant aux règles d'interprétation elles-mêmes, elles sont très simples. Les principes du droit privé trouvent naturellement ici leur application. Nous dirons donc que les traités, étant essentiellement des contrats de bonne foi, doivent avant tout s'interpréter dans le sens de l'équité et de la justice ; que lorsqu'il n'y a aucune ambiguïté dans les mots ni doute possible quant à leur signification, il n'y a aucune raison de ne pas admettre le sens naturel de l'acte : se livrer à des conjectures pour le restreindre ou l'étendre serait vouloir l'éluder. Nous ajouterons, en nous inspirant des règles admises par le Code civil fran-

(1) Cour de cassation française, 11 août 1841 (DALLOZ, *Jur. gén.*, V° *Traité international*, n° 156).

(2) Cass., 24 juin 1839 (DALLOZ, *Jur. gén.*, V° *Traité international*, n° 156); 6 janvier 1873 (DAL., 1873, I, 166) ; 27 juillet 1877 (DAL., 1878, I, 137).

(3) En ce sens : CALVO, *op. cit.*, III, p. 398 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 877.

çais (art. 1156 et s.), qu'on devra rechercher quelle a été l'intention commune des parties, plutôt que de s'arrêter au sens littéral du texte; que, lorsqu'une clause est susceptible de deux sens, il faut plutôt l'entendre dans celui avec lequel elle peut avoir quelque effet que dans le sens avec lequel elle n'en produirait aucun ; que les doutes doivent être résolus, soit en tenant compte de l'objet général du traité et du rapprochement des diverses stipulations qu'il renferme, soit des circonstances qui ont précédé ou accompagné sa signature (protocoles, procès-verbaux, et tous actes quelconques dressés par les négociateurs), soit de l'usage; qu'on y suppléera les clauses ordinaires, si elles n'y ont pas été exprimées ; qu'enfin, lorsque ni le but général du traité, ni les circonstances, ni l'usage, n'indiquent la solution, la clause qui fait difficulté devra s'interpréter en faveur de l'obligé. Ces règles sont inspirées par le bons sens ; elles se retrouvent à peu près dans toutes les législations privées : il n'y a pas de raison pour ne pas leur faire une place dans les relations internationales (1).

6° *Fin des traités.*

358. — Les obligations qui naissent des traités internationaux s'éteignent, sauf les quelques différences qui résultent de la dissemblance des sujets, comme les obligations privées. On ne s'étonnera donc pas de voir citer au nombre des causes qui mettent fin aux traités :

1° Le *paiement*, c'est-à-dire l'entier accomplissement de l'engagement souscrit.

2° La *novation :* rien n'empêche, en effet, que les parties s'entendent pour substituer à la chose due ou au fait qui devait être accompli par l'État débiteur une autre chose ou un autre fait, qu'une Puissance tierce s'oblige à la place de celle qui est obligée, ou que le débiteur s'engage envers la Puissance que lui désigne son créancier.

3° La *remise de la dette*, c'est-à-dire la renonciation expresse de la partie intéressée.

4° La *confusion*. Bien que ce mode ne soit pas en droit international d'une application aussi fréquente qu'en droit privé, il importe cependant de le signaler. Ainsi, lorsqu'il se produit une incorporation ou une réunion d'États à d'autres États, il est évident que si l'un d'eux absorbe

(1) Il arrive parfois que les difficultés soulevées par l'application des traités ne se laissent pas toujours résoudre par voie d'interprétation. Il en est de si compliquées qu'il faut recourir, pour les écarter, à une modification du texte et à la rédaction de clauses entièrement nouvelles. Ces modifications se réalisent, suivant les cas, sous forme de procès-verbaux, de protocoles, de déclarations, de conventions ou d'articles additionnels.

celui dont il est créancier ou débiteur, les engagements pris ne peuvent matériellement plus s'exécuter.

5° La *perte de la chose due* ; car, l'anéantissement complet et absolu de l'objet de la convention y met nécessairement fin.

6° L'*effet de la condition résolutoire*.

La condition résolutoire peut être soit expresse, soit tacite dans les contrats synallagmatiques et pour le cas où l'une des parties ne satisferait pas à son engagement. Comme il n'existe pas de tribunal international devant lequel les États puissent porter leurs demandes, la condition résolutoire produit nécessairement son effet de plein droit, c'est-à-dire que les contractants sont fondés à se considérer comme dégagés, sitôt que l'événement prévu s'est réalisé ou que l'une des parties refuse d'exécuter ses obligations.

La seule difficulté est de savoir si la violation d'un seul ou de quelques-uns seulement des articles d'un traité rend caduc le traité tout entier ; ce qui revient à se demander si les différents articles dont un traité se compose doivent être envisagés comme autant de conventions distinctes, la violation de l'une d'entre elles donnant seulement à l'autre partie le droit de se refuser à ce qu'elle avait promis en retour de la stipulation méconnue. Pour notre part, nous croyons, avec la majorité des auteurs, que la convention forme un tout indivisible : « On ne peut pas envisager comme autant de traités particuliers et indépendants les divers articles d'un même traité. Quoiqu'on ne voie pas de liaison immédiate entre quelques-uns de ces articles, ils sont tous liés par ce rapport commun que les contractants les passent en vue les uns des autres, par manière de compensation... Tout ce qui est compris dans un même traité a donc la force et la nature de promesses réciproques, à moins qu'il ne soit formellement excepté » (1). Ajoutons, néanmoins, pour corriger ce que cette doctrine pourrait avoir de trop absolu, que, si la non-exécution ne porte que sur une clause secondaire et n'implique en aucune façon l'intention de se soustraire aux obligations essentielles, la violation partielle du traité n'entraînerait pas nécessairement une rupture complète et définitive entre les contractants : il y aurait seulement matière à négociations, qui suspendraient tout au plus l'exécution de la convention jusqu'à ce que les motifs du refus aient pu être appréciés.

Au reste, beaucoup de traités prévoient le cas d'inobservation ou de violation partielle des stipulations qu'ils renferment, et formulent

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 193. — Cf. GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 265 ; HEFFTER, *op. cit.*, p. 196 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 917 et s. ; CALVO, *op. cit.*, III, p. 401 et s.

généralement, en vue de cette hypothèse, des réserves expresses pour une entente amiable, avant tout recours à des représailles ou des hostilités (1).

8° L'*expiration du terme fixé pour la durée du traité.*

Les États sont en effet absolument libres d'assigner la durée qui leur convient aux engagements qu'ils souscrivent; leurs traités peuvent donc être conclus soit pour un temps limité soit pour un temps indéterminé.

Les premiers expirent naturellement à l'époque fixée ; mais, si les avantages réciproques que les parties en ont retirés dès les premières années de leur mise en vigueur font ressortir l'intérêt qu'elles auraient à en prolonger les effets sans attendre leur échéance, elles peuvent les proroger. La prolongation d'un traité se manifeste sous différentes formes : elle résulte de conventions spéciales, de déclarations, de lettres ou de notes échangées, ou encore de ce fait que les parties continuent à remplir l'une envers l'autre les engagements qu'il contenait, auquel cas on dit que le renouvellement a lieu par tacite reconduction. Ce renouvellement tacite est assez souvent prévu par une clause spéciale : en ce cas, il est habituellement stipulé que, si dans l'année ou les six mois qui précèdent l'échéance du terme, ni l'un ni l'autre des contractants ne déclarent vouloir faire cesser les effets de la convention, celle-ci continuera à être obligatoire pour tous les deux pendant un délai déterminé.

Par contre, si les circonstances se sont modifiées et que les parties cessent de s'accorder, celle des deux qui veut définitivement rompre ses liens est tenue de notifier à l'autre verbalement ou par écrit, mais expressément, son intention de laisser expirer le traité. C'est ce qu'on appelle le *dénoncer*. La dénonciation du traité, à l'époque de son échéance, est un droit pour chacune des parties contractantes : elle ne saurait donc être considérée comme un procédé blessant ou injurieux pour celle qui en reçoit la notification.

Les conventions perpétuelles, c'est-à-dire conclues pour un temps indéterminé, échappent naturellement à cette cause d'extinction. Elles lient les parties, tant que les raisons et les intérêts qui les ont déterminées n'ont pas eux-mêmes disparu. Mais, si les circonstances viennent à changer, s'il devient évident que la convention n'eût pas été signée dans la prévision des événements survenus depuis sa conclusion, l'État qui souffre des stipulations qu'elle contient

(1) CALVO, *op.* et *loc. cit.* — C'est la clause que l'on rencontre, par exemple, dans le traité de Westphalie, art. 17, § 5; dans le traité de commerce et de navigation du 6 juin 1843 entre la France et la République de l'Équateur, art. 28, (DE CLERCQ, V, p. 88 et s.) ; dans le traité de Paris du 30 mars 1856, art. 8 (*Ibid.*, VII, p. 59 et s.).

recouvre le droit de s'en dégager, en indemnisant, s'il y a lieu, son cocontractant. Ainsi, qu'on suppose une convention stipulant certaines contributions de guerre : elle cesse évidemment, lorsque la guerre en vue de laquelle elle avait été passée est terminée; qu'on imagine un traité reposant sur ce fait, que la population de l'une des Puissances contractantes appartient à la religion catholique ou protestante, que son gouvernement est monarchique ou républicain, et ce traité disparaîtra, si la religion de la population ou la constitution du pays vient elle-même à changer. Certes, il faut reconnaître que cette règle n'est pas sans danger : on peut craindre que les États s'en autorisent, et, en fait, il en a été souvent ainsi, pour chercher dans le moindre changement de circonstances ou d'intérêts un motif légitime de dénonciation. Mais l'abus qu'on en peut faire ne prouve rien contre sa valeur : le tout est de l'entendre sainement. Toutes les modifications qui peuvent survenir dans la situation politique, économique et sociale d'un pays n'ont pas pour effet de faire disparaître la force obligatoire de ses engagements ; il faut, pour cela, que l'ordre de faits qui vient à changer forme la base et la condition même de l'existence du traité ; il faut qu'il se produise dans la situation respective des parties une modification telle que le but du traité ne puisse plus être atteint ou que son maintien devienne un danger public. D'ailleurs, il y a un moyen d'éviter toute difficulté : c'est de prévoir dans le traité lui-même, au moment de sa signature, la possibilité de le réviser, et de déterminer par avance les conditions de cette révision.

7° *Classification des traités.*

359. — On peut, pour classer les traités, les considérer dans leur *nature* ou dans leur *objet*.

I. — Considérés *dans leur nature*, les classifications dont les traités ont été l'objet ne présentent guère d'intérêt. Il suffira de les indiquer.

360. — *a*) Les anciens auteurs distinguent suivant que les conventions « roulent sur des choses auxquelles on est déjà tenu par le droit naturel », ou sont relatives à des engagements nouveaux et complémentaires, inconnus de ce droit. Ils disent des premières, qu'elles servent « à se procurer un droit parfait à des choses auxquelles l'on n'avait qu'un droit imparfait, en sorte que l'on peut exiger désormais

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 927 et s.; F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 560.

ce qu'auparavant on était seulement fondé à demander comme un office d'humanité » (1).

Cette distinction ne présente aucun intérêt. Car, les progrès de la civilisation, les mœurs politiques et sociales des peuples modernes, l'enchevêtrement des intérêts économiques, ont rendu absolument inutiles les traités de la seconde espèce. En outre, elle est, au point de vue théorique, des plus incertaines : qu'est-ce que le droit naturel? Quelles sont les obligations qui prennent leur source dans le droit naturel? C'est ce qu'il nous semble impossible de déterminer d'une façon précise.

361. — *b*) Les mêmes auteurs ont proposé de diviser les traités en traités *égaux* et traités *inégaux*.

Les premiers supposent que les engagements pris et les avantages stipulés sont équivalents de part et d'autre, ou absolument, ou proportionnellement à la puissance des contractants. Telle, une alliance défensive dans laquelle les parties stipulent les mêmes secours réciproques, une alliance offensive où chacun des alliés s'engage à fournir le même nombre de troupes ou de vaisseaux de guerre, ou leur équivalent en argent. L'égalité disparaît, si l'une des parties s'oblige à plus que l'autre, ou prend des engagements tels qu'elle se place sous sa dépendance. C'est ce qui se produit, notamment, lorsque le contractant le plus puissant s'engage à secourir le plus faible, sans exiger la réciprocité, ou assume des charges plus onéreuses que lui; ou encore, lorsque l'État le plus faible souscrit à des conditions qui restreignent dans une mesure et dans des cas déterminés son droit naturel d'indépendance (2).

Cette classification ne présente guère plus d'intérêt pratique que la précédente. Que les traités soient égaux ou inégaux, ce n'en sont pas moins des traités, c'est-à-dire l'expression même de la volonté des parties contractantes, et, dans tous les cas, ils doivent être intégralement exécutés. Quelques auteurs refusent cependant d'admettre la validité des traités inégaux : « Qu'une nation, disent-ils, assume une obligation à l'avantage exclusif d'une autre et sans aucun profit pour elle, cela ne pourraît être qu'un acte de démence ou le résultat de la force : or, dans un sens comme dans l'autre, la convention ne peut mériter le nom de traité... Ce serait dénaturer étrangement les mots que d'appeler traités des conventions faites sans liberté, sans indépendance » (3).

Cette théorie nous paraît fausse. Qu'on se plaigne de l'iniquité de

(1) GROTIUS, *op. cit.*, I, p. 242 et s. ; VATTEL, *op. cit.*, II, p. 155.

(2) GROTIUS, *op. cit.*, p. 246 et s. ; VATTEL, *op. cit.*, p. 158 et s. — Cf. CALVO, *op. cit.*, III, p. 355.

(3) P. FIORE, *op. cit.*, I, p. 493.

ces arrangements, qu'on recommande aux nations comme aux particuliers d'observer l'égalité dans leurs contrats, qu'on ajoute même que les traités qui imposent à l'une des parties des charges onéreuses ou humiliantes ont nécessairement une durée éphémère, qu'ils offrent peu de sécurité et semblent appeler une revanche, rien de mieux. Mais la question n'est pas de savoir si de pareils traités sont licites ou équitables, s'ils émanent ou non d'une volonté complètement libre, mais bien seulement si ce sont des traités; or, c'est ce qu'il est impossible de nier. En subissant une convention qui met à sa charge des obligations hors de proportion avec les avantages qu'il en retire, l'État souverain manifeste cependant sa volonté de l'accepter; cette volonté a pu être suprise, contrainte : n'importe, elle n'en existe pas moins. C'est le cas d'appliquer la maxime romaine : *coacta voluntas, sed voluntas* (1).

362. — *c*) Considérés dans leur nature, les traités sont encore divisés en traités *réels* et traités *personnels*.

On entend par traités personnels ceux qui se rapportent à la personne des contractants, qui y sont restreints et pour ainsi dire attachés; par traités réels, ceux qui se réfèrent uniquement aux choses dont on traite, indépendamment de la personne des contractants. Aussi, les premiers expirent-ils avec la ou les personnes qui y ont été parties, les seconds sont attachés au « corps même de l'État », et subsistent autant que l'État lui-même, si l'on n'a pas marqué le temps de leur durée (2).

Les anciens auteurs ne manquaient pas de préciser avec soin les caractères auxquels on reconnaissait les uns et les autres. D'une façon générale, ils partaient de ce principe, qu'à moins que les contractants ne se fussent formellement expliqué à cet égard, la matière même du traité ou la forme dans laquelle il était conçu suffisait à en indiquer la nature. Nous ne les suivrons pas dans leurs développements. De nos jours, ces théories et ces distinctions ne répondent plus aux principes communément admis dans le droit public des nations. De deux choses l'une, en effet : ou les chefs d'État stipulent dans leur intérêt individuel, auquel cas il ne s'agit que de contrats particuliers, qui relèvent du droit privé et non du droit international; ou ils traitent dans l'intérêt de la nation qu'ils représentent, et alors, quelle que soit la forme sous laquelle se présente le traité, la personne du souverain s'efface devant cet intérêt. Que ce soient les souverains eux-mêmes ou les assemblées représentatives qui négocient par l'entremise de leurs

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 495 et s.
(2) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 171 et s.

mandataires, c'est toujours et uniquement la nation qui acquiert les droits ou contracte les engagements; ce sont toujours des conventions passées d'États à États, et soumises, comme telles, aux règles du droit des gens.

363. — *d*) Les publicistes modernes ont proposé nombre de classifications des traités, en les considérant dans leur nature. Il suffira de les indiquer en quelques mots, car toutes ou presque toutes sont vagues, incertaines, et n'ont aucune portée pratique.

Les uns distinguent, suivant que les traités sont conclus directement *entre les États* ou sont l'œuvre de *fonctionnaires* (1). Il est à peine nécessaire de faire remarquer que les États, personnes morales, ne peuvent eux-mêmes négocier et conclure les traités, que tous sont l'œuvre de plénipotentiaires qui les signent en leur nom, et, quelles que soient les personnes qui ont présidé à leur conclusion, pourvu qu'elles aient à cet égard un mandat certain, que tous obligent les États, s'ils sont ratifiés par le pouvoir souverain.

D'autres proposent de distinguer les *traités* des *conventions* proprement dites. Le traité désignerait un contrat solennel, qui a pour objet les intérêts essentiels et primordiaux de l'État, tels que traités d'alliance, de paix, de commerce, de navigation, etc.; la convention serait un contrat moins solennel, ayant pour but de régler quelques intérêts économiques et particuliers seulement (2). Cette division, outre qu'elle n'est fondée que sur un fait accidentel, la solennité plus ou moins grande qui accompagne les négociations, n'a guère d'intérêt pratique, puisque tout le monde admet que les règles applicables aux traités le sont également aux conventions.

D'autres encore ont admis des distinctions plus spéciales. Ils divisent les traités en trois catégories : dans la première, figurent les traités *constitutifs*, c'est-à-dire ceux en vertu desquels les États acquièrent certains droits, tels que traités relatifs aux frontières, aux partages de territoires, etc.; dans le second, les traités *régulateurs*, qui déterminent les relations politiques et sociales entre les États, autrement dit ceux qui fixent les conditions de leurs rapports mutuels; dans la troisième, les traités d'*association* ou d'*alliance*, qui les obligent à prendre part à une action commune pour atteindre un but déterminé (3). Cette division est extrêmement confuse, et, qui plus est, arbitraire. En réalité, tous les traités indistinctement créent des droits et imposent des obligations, et tous règlent, comme on dit, « les conditions des relations mutuelles entre les États ».

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 442.
(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II. p. 476.
(3) HEFFTER, *op. cit.*, § 89, p. 180.

Enfin, l'on a proposé de distinguer les traités *transitoires* des traités proprement dits. Les premiers, ayant en vue une ou plusieurs affaires déterminées, s'accomplissent par un ou plusieurs actes immédiats, lesquels, une fois accomplis, consomment à tout jamais leur exécution : tels, les traités de cession ou d'échange de territoires, de démarcation de frontière, etc.. Les seconds impliquent une exécution qui se continue pendant un certain temps et oblige les parties à des prestations successives, comme les traités d'alliance, de subsides, de neutralité, de commerce et de navigation (1). L'intérêt de la distinction est, dit-on, celui-ci : les traités transitoires, une fois exécutés, sont définitifs et leurs effets permanents et irrévocables, tandis que les autres, bien que conclus pour une durée indéterminée, tombent d'eux-mêmes, lorsqu'il se produit l'un des événements précédemment indiqués.

A notre avis, il ne faut rien exagérer, ni tenir pour absolue cette irrévocabilité que l'on attribue aux conventions transitoires. Certes, elles sont définitives, en ce sens qu'elles s'accomplissent en une fois et se consomment par leur exécution, par opposition aux autres, qui impliquent des prestations continues et successives. Mais, prétendre que leur irrévocabilité est à l'abri de tout événement serait se mettre en contradiction avec les enseignements de l'histoire et consacrer la fausse doctrine de la légitimité du fait accompli. Qu'une nation ait dû, sous l'influence de menaces ou sous l'empire de la force, consentir un échange ou une cession de territoire, dira-t-on que, revenue à meilleure fortune et en état de reprendre ce qu'on lui a enlevé, elle doive être arrêtée par la seule considération des traités qui lui ont été imposés ? Certes non. « Il serait absurde de soutenir que la génération présente ait le droit de lier les générations futures et de les obliger à exécuter des conventions humiliantes, onéreuses et iniques, lorsqu'elles pourraient s'y soustraire. Si le droit de rompre un joug odieux n'existait point, les peuples seraient condamnés à l'immobilité, et l'assujettissement d'une nation serait perpétuel et irrévocable, ce qui répugnerait à la raison, serait l'apothéose de la force et la négation du droit. Le droit ne naît que du consentement et ne dure qu'autant que le consentement persiste » (2).

II. — Considérés *dans leurs objets*, les traités offrent une diversité infinie.

364. — On les divise généralement en traités *généraux*, lorsqu'ils

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 136 et s.; G.-F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 73 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 505 et s.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 510.

embrassent l'ensemble des relations entre les États, et traités *spéciaux*, quand ils ne concernent qu'un objet déterminé de ces relations. Sont encore dits *politiques* ceux qui règlent les rapports de gouvernement entre les États, *économiques*, ceux qui déterminent leurs rapports de production et d'échange.

Les traités généraux comprennent, notamment, les traités de paix, d'alliance, de subsides, de neutralité, de commerce, d'union douanière, d'échange et de cession de territoire, etc.

Les traités spéciaux sont, par exemple, les traités de limites, les conventions relatives à l'établissement ou à la reconnaissance des servitudes internationales, les conventions consulaires, les traités de juridiction, les conventions relatives à la propriété industrielle, artistique et littéraire, les conventions monétaires, postales, télégraphiques ou relatives aux chemins de fer, les traités d'extradition, etc.

Les règles auxquelles ces différentes sortes de traités sont assujetties, leurs clauses habituelles et leur portée pratique ont déjà été étudiées ou le seront à propos des différentes matières auxquelles ils se rapportent.

II. — Des délits internationaux.

365. — L'une des plus importantes et des plus délicates questions du droit international est celle de savoir dans quels cas et dans quelle mesure un État doit être tenu pour responsable de ses actes.

Il semble, au premier abord, qu'elle ne puisse être soulevée. Théoriquement, l'idée d'une responsabilité *délictuelle* à la charge des États paraît en contradiction avec celle de leur souveraineté. Les États, semble-t-il, ne sont responsables que devant eux-mêmes ; ils sont seuls juges de leurs actes, puisqu'ils sont maîtres de sortir, quand il leur plaît, du régime du droit pour entrer dans celui de la force.

L'observation ne manque pas de justesse. Néanmoins, il faut la tempérer par cette considération pratique que, si les États avaient pris et prenaient encore ces principes à la lettre, ils auraient été et seraient toujours en guerre perpétuelle. Or, ils ont compris que, quoique rien ne les y obligeât, ils devaient, dans l'intérêt de la paix et pour assurer leur prospérité matérielle et morale, se reconnaître en certaines circonstances responsables les uns vis-à-vis des autres. Les progrès de la civilisation et les nécessités de la vie internationale leur ont fait un devoir de consentir à la réparation pacifique des dommages injustes commis par eux au détriment de Puissances étrangères ou de sujets étrangers. Il en résulte qu'en fait, sinon en droit, la question de la

responsabilité des États présente un intérêt certain, et c'est pourquoi nous devons l'examiner.

366. — La responsabilité des États peut être encourue à l'occasion de trois faits principaux :

1° Faits commis par les représentants de l'autorité souveraine;

2° Faits commis par les nationaux;

3° Dommages subis par les étrangers en temps de troubles intérieurs et de guerres civiles.

1° *Faits commis par les représentants de l'autorité souveraine.*

367. — Ces faits peuvent être commis soit à l'intérieur soit à l'extérieur.

368. — *A l'intérieur*, le gouvernement échappe à toute responsabilité, s'il démontre qu'en accomplissant les actes dont se plaint l'État étranger ou ses nationaux, il est demeuré dans les limites imposées par sa législation à l'exercice du pouvoir public, ou qu'il y a été contraint par des circonstances de force majeure. Donc, les faits de gouvernement proprement dits ou d'administration n'engagent pas en principe sa responsabilité : telles, par exemple, les mesures qu'il prend dans un intérêt général, comme des mesures de salubrité publique, ou celles qui ont pour objet un intérêt économique, comme la prohibition d'exporter certaines marchandises ou l'établissement de tarifs douaniers. De même, les cas de force majeure ne doivent pas être mis à sa charge : ainsi, des étrangers seraient mal venus à prétendre que l'administration est responsable à leur égard des mesures de précaution qu'elle a prises en vue d'un incendie, sous prétexte qu'elles ont été prématurées ou inutiles.

Mais, doit-il en être de même des actes commis par les représentants de l'autorité souveraine, lorsque ceux-ci sont sortis des limites de leurs attributions? Il n'y a pas de doute que les étrangers, lésés par de tels actes, ne puissent user des voies de droit autorisées par la législation locale contre les fonctionnaires, auteurs du dommage dont ils souffrent : ils doivent à cet égard jouir des mêmes prérogatives que les nationaux. Mais, peuvent-ils attaquer l'État lui-même, et lui demander une indemnité? En principe, non. L'État ne peut être tenu que d'une chose, faire application de la loi à ceux de ses agents qui ont manqué à leurs devoirs en dépassant leurs attributions. C'est l'unique satisfaction qu'il devrait à ses ressortissants, si les actes incriminés avaient été dirigés contre eux ; il ne doit évidemment rien de plus à des étrangers. Mais sa responsabilité serait engagée, s'il se rendait complice d'actes dommageables ou coupable de dénis de justice : en pareil cas, la Puissance lésée soit directement soit

dans la personne de ses nationaux serait fondée à demander une réparation et à exiger, suivant les circonstances, des garanties sérieuses contre le renouvellement de faits semblables (1).

369. — *A l'extérieur*, c'est-à-dire lorsque les agents d'un État lèsent à l'étranger les droits d'une Puissance étrangère ou ceux de ses nationaux, la règle universellement admise est que tout gouvernement, quelle qu'en soit la forme, se confond toujours avec l'État dont il est l'organe, et assume, en fait comme en droit, la responsabilité des actes commis par les fonctionnaires qui le représentent officiellement et auxquels il a délégué tout ou partie de ses pouvoirs. En pareil cas, une réparation s'impose. Cette réparation peut, d'ailleurs, se manifester sous des formes diverses. Elle peut aller du simple désaveu de l'agent jusqu'aux actes de répression les plus énergiques, suivis de dédommagement pécuniaire. Le simple désaveu satisfera rarement la partie lésée : même en prouvant qu'il n'a pas autorisé l'acte incriminé, l'État ne peut guère se soustraire à l'obligation de réparer le tort matériel que l'acte a causé et de punir celui qui l'a commis (2).

2° *Faits commis par les nationaux.*

370. — C'est au moins une obligation morale pour tout État de veiller à ce que ses ressortissants n'accomplissent pas d'actes susceptibles de compromettre la sécurité, l'honneur ou les intérêts des Puissances étrangères. Mais comme il est impossible à l'État le mieux réglé, à l'autorité la plus vigilante, de modérer à sa volonté les actions de ses sujets, de prévenir ou de réprimer tous les actes privés attentatoires aux droits d'autrui, il serait excessif d'imputer en principe à la nation entière la faute de l'un de ses membres, et de la rendre responsable du préjudice qui en résulte. Pour que cette responsabilité soit encourue, le gouvernement offensé doit pouvoir démontrer que le fait dommageable est moralement imputable à l'État, soit qu'il ait eu le pouvoir de l'empêcher et ait volontairement omis de le faire, soit qu'il l'ait ratifié

(1) L'incident de Vexaincourt, survenu en 1887 sur la frontière franco-allemande, a dûment établi cette responsabilité. Le 26 septembre 1887, des chasseurs français, suivant un sentier découvert sur le territoire français, furent atteints par des coups de feu tirés de l'autre côté de la frontière par des forestiers allemands, chargés de la surveillance du braconnage dans les bois de cette région. Le gouvernement allemand accorda les indemnités pécuniaires réclamées par le ministre des affaires étrangères de France, et punit l'auteur de l'attentat (CALVO, *op. cit.*, III, p. 121 et s.).

(2) V. dans CALVO, *op. cit.*, III, p. 124 et s., des exemples nombreux d'application de ces règles.

et l'ait ainsi accepté comme sien, soit enfin qu'il ait négligé d'organiser un système de mesures légales propres à réprimer les offenses dirigées contre les tiers ou à prévenir les préjudices qui peuvent leur être causés par ses nationaux.

La règle nous paraît donc être que les actes privés des citoyens n'engagent pas en principe l'Etat, mais que la partie offensée est en droit d'en faire remonter la responsabilité jusqu'à lui, en prouvant qu'il se les a pour ainsi dire appropriés, conformément à ce qui vient d'être dit (1).

3° *Dommages subis par les étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerres civiles.*

371. — La question de savoir si et dans quelle mesure les gouvernements sont responsables des pertes éprouvées par les étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerres civiles, est généralement résolue dans le sens de la négative. Les raisons qu'on en donne ne manquent pas de valeur : 1° admettre en pareil cas la responsabilité des États serait donner aux étrangers un droit que les nationaux eux-mêmes ne possèdent pas, et créer entre ces deux catégories de personnes une inégalité injustifiable. En somme, les étrangers qui s'établissent dans un pays acceptent par là même les chances de tous les périls auxquels ce pays peut les exposer. Or, tout État souverain ayant le droit et le devoir de faire respecter l'ordre intérieur même par l'emploi des armes, il ne saurait résulter à sa charge des dommages qui sont la conséquence de ce recours à la force, des obligations plus étendues à l'égard des étrangers qu'envers les nationaux eux-mêmes. C'est donc aux tribunaux locaux, et conformément aux lois du pays, que les uns et les autres doivent s'adresser pour obtenir justice ; 2° la doctrine inverse aurait d'ailleurs pour conséquence de porter une atteinte profonde, quoique indirecte, à l'un des éléments constitutifs de l'indépendance des nations, c'est-à-dire au droit de juridiction territoriale. Admettre au profit des gouvernements étrangers un droit à une indemnité quelconque, serait les faire juges des conditions dans lesquelles la répression s'est produite et leur permettre d'apprécier la nécessité ou l'opportunité des opérations militaires qui ont causé le dommage : est-ce admissible ? 3° Enfin, l'on fait remarquer que la théorie de la responsabilité gouvernementale a cet autre inconvénient d'être essentiellement favorable aux grandes Puis-

(1) VATTEL, *op. cit.*, II. p. 47 et s. ; CALVO, *op. cit.*, III, p. 133 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I. p. 335 et s.

sances et de nuire aux peuples moins forts : si derrière les barricades devait se dresser continuellement l'éventualité menaçante de réclamations en faveur d'étrangers lésés dans leurs biens et leurs intérêts par la résistance du gouvernement local, tout souverain, que sa situation dépendante et sa faiblesse relative exposerait aux mesures coercitives des Puissances étrangères, se verrait frappé d'impuissance en face de l'insurrection ; toute mesure de répression lui serait, par le fait, interdite.

Il faut toutefois remarquer que ces considérations n'ont de valeur que lorsqu'il s'agit d'États dont les gouvernements sont assez forts pour remplir leurs obligations internationales. Aussi longtemps que les habitants peuvent espérer de l'État, troublé par la guerre civile, une protection efficace de leurs personnes et de leurs biens, les Puissances étrangères n'ont pas à intervenir en faveur de leurs nationaux, si ce n'est par voie diplomatique. Mais, lorsque cet État n'offre plus la garantie d'un pouvoir capable de se faire obéir, que le déchaînement des passions et l'intensité de la lutte font craindre pour la vie et les biens des étrangers établis sur son sol, le respect de la souveraineté locale ne doit pas empêcher les gouvernements de prendre les mesures imposées par le salut de leurs nationaux. En pareil cas, les moyens diplomatiques deviennent insuffisants; et personne n'aura le droit de se plaindre, si les Puissances prennent le parti de masser leurs troupes sur la frontière ou d'envoyer des navires de guerre croiser le long des côtes, pour punir toute infraction aux règles du droit des gens et recueillir au besoin leurs sujets menacés (1).

372. — Les principes qui viennent d'être exposés ont été plus d'une fois appliqués.

A la suite des troubles politiques qui se produisirent sur divers points de l'Italie en 1849, des sujets anglais fixés en Toscane et dans le royaume de Naples s'adressèrent à leur gouvernement pour se faire indemniser des pertes que ces troubles leur avaient causées. Le cabinet de Londres adressa ses réclamations par la voie diplomatique, et prétendit même demander compte à l'Autriche des secours que celle-ci avait envoyés au grand-duc de Toscane. Par une note du 14 avril 1850, le cabinet de Vienne refusa toute indemnité, en se fondant sur les motifs qui viennent d'être indiqués. Quant au gouvernement toscan, il voulut régler le différend à l'amiable, en le soumettant à l'arbitrage de la Russie; mais une note russe du 2 mai 1850 déclara que les raisons de droit sur lesquelles reposait le débat entre l'Angleterre d'une part, la

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 349 et s.; FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 228.

Toscane et Naples de l'autre, militaient si clairement en faveur de ceux-ci, qu'il ne pouvait y avoir place à un arbitrage : le fait d'accepter le rôle d'arbitre équivaudrait à admettre des doutes, qui, dans l'espèce, n'existaient pas. L'Angleterre dut abandonner ses prétentions.

Les États-Unis ont répondu dans le même sens aux réclamations soulevées par l'Espagne à l'occasion des scènes de désordre qui survinrent à la Nouvelle-Orléans en 1851 d'abord, puis durant la guerre de sécession.

Si parfois certaines Puissances européennes ont cru devoir accorder des secours pécuniaires aux victimes de semblables désastres, elles ont eu soin de déclarer, pour écarter toute fausse interprétation de leur conduite, qu'elles entendaient faire acte de libéralité spontanée, et non s'acquitter d'une obligation (1).

(1) Telle paraît être l'origine de la loi française du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure des communes. — Cf. la loi du 30 août 1830, le décret du 24 décembre 1851, les lois du 6 septembre 1871 et 7 avril 1873, qui accordèrent à titre de secours personnels certaines indemnités pécuniaires aux victimes des révolutions de 1830 et de 1848, de la guerre franco-allemande et de la commune. (V. à ce sujet, CALVO, *op. cit.*, III, p. 150 et s.)

Sur la question de la responsabilité des gouvernements en cas de guerre civile ou de troubles intérieurs, Cf. *Revue de droit international*, 1869, p. 417 et s.

LIVRE DEUXIÈME

Des choses en droit international public.

373. — Nous avons déjà indiqué l'objet de ce livre. L'État exerce sa souveraineté sur toute l'étendue d'un *territoire* déterminé, dans les limites duquel il agit en toute indépendance. Ce territoire est l'objet de son droit de propriété. Or, qu'est-ce que le territoire ? Que comprend-il? Comment s'acquiert-il ou se perd-il ? Telles sont les questions qui doivent être tout d'abord examinées.

Nous nous demanderons ensuite s'il y a des choses qui ne soient pas susceptibles de la propriété internationale, et nous parlerons enfin des droits dont le territoire d'un État peut être grevé au profit d'un autre État, c'est-à-dire des *servitudes internationales*.

CHAPITRE PREMIER

DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT

§ I. — Du territoire de l'État et des éléments qui le composent.

374. — Le *territoire* de l'État est, d'une manière générale, la région occupée par une nation soumise à la même souveraineté et séparée des peuples voisins par des *limites* ou *frontières*.

La surface du territoire national se compose de terre et d'eau : d'où la distinction du territoire *terrestre* et du territoire *fluvial* ou *maritime*.

I. — Territoire terrestre.

375. — Le territoire terrestre comprend le sol sur lequel les citoyens, dont la réunion constitue l'État, ont fixé leur demeure. Ce sol s'étend jusqu'aux frontières de l'État.

La souveraineté de l'État expirant aux limites du territoire national, il importe, pour que les États n'empiètent pas sur les possessions de leurs voisins et vivent en paix les uns à côté des autres, d'établir avec précision la ligne de séparation entre leurs territoires respectifs. Cette ligne de séparation est ou *naturelle*, c'est-à-dire constituée par des accidents du sol (fleuves, montagnes, etc.), ou *artificielle*, c'est-à-dire formée de lignes purement conventionnelles et ordinairement marquées par des signes extérieurs (bornes, poteaux, édifices, etc.).

La délimitation des territoires repose soit sur une possession immémoriale et non contestée, soit sur des traités spéciaux, qui interviennent généralement à l'occasion et à la suite de traités de paix ou de cessions de territoires, ou encore lorsque les gouvernements intéressés décident de modifier ou de rectifier leurs frontières. Ces traités de limites sont ordinairement accompagnés de procès-verbaux de délimitation. Quelquefois aussi, les négociateurs renvoient à des arrangements ultérieurs la délimitation détaillée, se contentant d'en marquer pour le moment les points essentiels.

II. — Territoire fluvial.

376. — Le territoire fluvial comprend en principe tous les cours d'eau qui arrosent le territoire national, quelles que soient leur nature et leur importance.

Le régime de ces cours d'eau dépend exclusivement, dans l'intérieur de chaque pays, de sa législation civile et administrative; à ce titre, le droit international n'a pas à s'en occuper. Mais il est des fleuves qui, portant leurs eaux à la mer après avoir, dans leur parcours, soit servi de limites à deux États contigus, soit longé ou traversé le territoire d'une ou plusieurs Puissances, intéressent toutes les nations, dont ils facilitent les relations commerciales et pour lesquelles ils constituent un élément précieux de civilisation; c'est pourquoi on les appelle souvent fleuves *internationaux*, et même fleuves *conventionnels*, lorsque le régime en a été déterminé par traités. Ceux-là relèvent du droit des gens, et nous devons nous en occuper.

Les questions qui les concernent peuvent être ramenées à deux : à qui en appartient la propriété, à qui le droit d'y naviguer? Il faut, pour les résoudre, distinguer plusieurs hypothèses.

Première hypothèse. — *Fleuves servant de limite à deux États contigus ou traversant le territoire de plusieurs États.*

377. — Les fleuves qui forment *la limite séparative* de deux États doivent être considérés comme étant l'objet d'une sorte de propriété

mitoyenne entre eux : ils appartiennent à l'un et à l'autre, à moins cependant que l'un d'eux n'en ait acquis par occupation, achat ou titre quelconque, le domaine exclusif (1).

Mais, jusqu'où cette souveraineté commune doit-elle s'exercer? Anciennement, on décidait qu'à défaut de stipulations contraires, le fleuve devait appartenir par moitié à chacun des deux pays, le milieu du fleuve indiquant la limite de leurs propriétés respectives (2). Ce système reposait sur le principe d'équité qui veut que les bénéfices d'un cours d'eau soient également répartis entre les riverains. Néanmoins, il est actuellement abandonné, à raison de la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, qu'il y a à déterminer exactement le milieu d'une masse liquide dont la largeur dépend du niveau de l'eau, c'est-à-dire d'un élément essentiellement variable; et l'on préfère appliquer le système du *thalweg*, qui place la ligne séparative des deux souverainetés au milieu du chenal ou du grand courant, c'est-à-dire sur la ligne que suivent les bateaux en se laissant aller au fil de l'eau. Cette nouvelle démarcation a paru préférable, d'abord parce qu'elle est relativement stable, ensuite parce qu'en fixant ainsi la frontière des États riverains, on semble plus équitablement satisfaire leurs intérêts, en respectant le droit égal qu'ils ont l'un et l'autre à l'usage utile du fleuve commun (3)

Quant aux fleuves qui *traversent le territoire* de plusieurs États, ils font naturellement partie des territoires qu'ils parcourent, et appartiennent à chaque État depuis le point où ils entrent sur son sol jusqu'à celui où ils le quittent.

378. — Les auteurs admettent généralement ces solutions. Mais tous ne sont pas d'accord sur le caractère du droit de propriété dont il vient d'être parlé. La plupart y voient une sorte de propriété *naturelle*, que se partagent les États arrosés par le fleuve commun, et qui les empêche de placer sous leur souveraineté exclusive une partie quelconque de son cours. Ils en concluent, notamment, que l'État qui possède le cours supérieur n'a pas le droit de disposer de ses eaux au détriment des Puissances maîtresses du cours inférieur, soit en les absorbant, soit en les détournant de leur direction naturelle, et que chacun des États

(1) On cite un arrêt de conseil du 22 janvier 1726, rendu à une époque où le pape possédait le comtat d'Avignon, et qui décide que le Rhône, quoique formant la ligne séparative de deux territoires relevant de souverainetés différentes, appartenait en entier à la France (cité par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 224).

(2) GROTIUS, *op. cit.*, I, p. 462 ; VATTEL, *op. cit.*, I, p. 560.

(3) Le choix de cette limite remonte au traité de Lunéville du 7 février 1801 (art.6), qui plaçait sur le thalweg du Rhin la frontière entre la République française et l'Empire germanique (DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 426). Depuis, nombre de traités l'ont adoptée.

riverains est tenu de faire disparaître sur son territoire les obstacles à la navigation, en procédant, par exemple, à la construction des écluses nécessaires ou au curage du lit de la rivière. D'autres soutiennent que chaque État a un droit *exclusif* sur la partie du fleuve qui traverse son territoire et n'est tenu à cet égard d'aucune obligation envers ses voisins. Ils font observer, et nous croyons avec raison, que des traités seuls peuvent établir une communauté relative à l'usage du fleuve, et qu'en dehors de stipulations formelles, les fleuves, faisant naturellement partie intégrante du territoire qu'ils arrosent, appartiennent exclusivement à l'État qui est maître de ce territoire. Celui-ci doit donc pouvoir y exercer en toute indépendance ses droits de souveraineté et de juridiction, y veiller à la liberté de la navigation, établir les règlements qu'il juge nécessaires à la police fluviale, poursuivre devant ses tribunaux les contraventions dont ils sont l'objet, et percevoir les droits fiscaux destinés à couvrir les frais de ses travaux d'entretien et de navigation.

379. — Si, comme il vient d'être dit, l'État est propriétaire des fleuves qui limitent ou traversent son territoire, soit jusqu'à la ligne du thalweg, soit quant à la portion de leur cours qui baigne son sol, il y a lieu de se demander si ce droit exclusif de propriété ou de souveraineté a pour conséquence de lui permettre de régler comme il l'entend la navigation sur la partie du fleuve qui lui appartient, et, par exemple, d'en interdire l'accès aux navires étrangers. En théorie, la solution de la question ne semble pas soulever de doutes sérieux. On admet très généralement que, si la nation dont le territoire est traversé par un fleuve a le droit d'en retirer tout l'avantage, les devoirs d'humanité et de sociabilité s'opposent à ce qu'elle puisse en interdire l'usage aux autres, autant du moins que cet usage est compatible avec le sien. Cette théorie, dite de l'*usage* ou du *passage innocent*, posée par Grotius et suivie par la grande majorité des auteurs (1), se fonde sur des considérations morales, économiques et juridiques d'une sérieuse valeur. La nature, comme disait Vattel, qui destine ses présents à l'avantage commun des hommes, ne souffre pas qu'on les soustraie à un usage qu'ils peuvent fournir sans aucun préjudice pour le propriétaire et en laissant subsister toute l'utilité qu'il peut retirer de ses droits : le propriétaire est d'ailleurs seul juge de la question de savoir si l'usage qu'on veut faire de sa chose ne lui causera point de dommage, et son refus est légitime, s'il l'appuie sur des raisons sérieuses. En outre, les fleuves se confondent avec la mer, et, la mer étant ouverte à la libre navigation des peuples, ce serait mettre obstacle au droit de commerce inter-

(1) Grotius, *op. cit.*, I, p. 410 ; Vattel, *op. cit.*, II, p. 113.

national qui appartient à tous les États que de les monopoliser : la liberté des mers entraîne nécessairement la liberté de la navigation fluviale. Enfin, on fait justement observer que l'intérêt même des États leur commande d'ouvrir et de faciliter sur leurs eaux territoriales le passage des produits étrangers. La prospérité et la richesse nationales sont intéressées à ce que l'État devienne l'entrepôt des marchandises du plus grand nombre des peuples (1).

Le droit naturel, la logique, l'intérêt des peuples exigent donc la libre navigation des fleuves internationaux. Il s'en faut cependant que cette liberté ait été de tout temps réalisée dans la pratique. On peut même dire que la liberté fluviale absolue, basée sur un traitement égal pour tous les pavillons et comprenant tous les cours d'eau qui sont directement tributaires de la mer, n'est pas encore définitivement acquise à la pratique internationale.

380. — A Rome, l'eau courante était dite chose commune, et par suite non susceptible d'appropriation privée. Tout navigateur indigène pouvait en user et l'exploiter, sous la sauvegarde et le contrôle de l'État, qui s'en réservait, dans l'intérêt général, la surveillance, l'entretien et l'administration fiscale (2).

Au moyen âge, les fleuves passèrent du domaine public dans le domaine du souverain, qui en eut propriété et saisine, et exerça sur toute leur étendue « juridiction, justice, seigneurie, cohertion et contrainte ». Les rois, maîtres des fleuves, ne manquèrent pas de distribuer à leurs fidèles les divers profits résultant de leur exploitation. Avec ces concessions, apparut la multiplicité des péages, qui mirent la batellerie à la discrétion des privilégiés riverains, justiciers, féodaux ou alleutiers, lesquels s'en firent leur principale source de revenus. Dès le IX^e^ siècle, les rivières navigables se couvrirent d'un réseau de droits de passage, de relâches forcées et autres, qui frappaient voyageurs et marchandises et détournaient le commerce de ses voies naturelles. En France, particulièrement, le pouvoir royal se montra impuissant à réprimer ces abus. Cependant, au XVII^e^ siècle, une réaction se produisit contre ce système de fiscalité à outrance ; mais ce fut une réaction plus apparente que réelle. Au Congrès de Westphalie, on déclara solennellement le rétablissement de la sécurité et de la liberté de navigation sur les fleuves, et l'on n'en fit pas davantage (3).

(1) VATTEL, *op.* et *loc. cit.* ; PINHEIRO-FERREIRA, en note sous VATTEL, *op. cit.*, II, p. 121 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, Introduction, p. 29.

(2) Institutes de Justinien, II, 1, § 1. — Code Théodosien, XIV, 27, 2. — V. sur ce point ED. ENGELHARDT, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Introduction historique, p. 1 et s.

(3) Traite d'Osnabrück du 24 octobre 1648, § 9.

Il en fut de même d'une décision de la même époque relative au Rhin, en vertu de laquelle « il ne devait plus être permis de retenir de l'une comme de l'autre rive les bateaux passants, ni d'en exiger d'autres taxes que celles que l'on payait avant la guerre » (1).

Il faut arriver jusqu'à la Révolution française pour voir rétablir à cet égard la véritable doctrine. Un arrêté du Conseil exécutif provisoire du 16 novembre 1792 posa le principe de la liberté de navigation des fleuves internationaux, et en fit immédiatement application à l'Escaut et à la Meuse. Un peu plus tard, l'article 18 du traité de paix conclu à la Haye le 16 mai 1795 entre la France et les Provinces-Unies porta que la navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut et de toutes leurs branches jusqu'à la mer serait librement ouverte aux navires français et bataves (2). Les canaux eux-mêmes passèrent entre les mains de l'État, comme appartenant à tous, c'est-à-dire à personne : l'article 2 du traité de Campo-Formio du 17 octobre 1797 entre la République française et l'Empereur ouvrait la libre navigation des rivières et canaux servant de limites entre la France et l'Autriche aux nationaux des deux pays, sans que l'une ou l'autre Puissance puisse y établir aucun péage, ni y tenir aucun bâtiment armé en guerre (3). Comme on le voit par ces quelques exemples, on ne songeait pas encore à ouvrir les cours d'eau intérieurs aux navires de toutes les nations. Les États riverains constituaient seulement une sorte d'association destinée à garantir à leurs sujets respectifs l'usage de ces voies navigables sur tout leur parcours. Cependant, le progrès n'en était pas moins certain : les exigences égoïstes des souverainetés particulières tendaient à disparaître devant l'intérêt général. C'était un premier pas vers une émancipation plus complète, laquelle ne devait pas tarder à se réaliser. En effet, au congrès de Rastadt, par une note du 3 mars 1798, les plénipotentiaires ne se contentèrent pas de réclamer pour les nations riveraines la liberté de navigation et de transit sur le Rhin, la suppression de tout péage, l'égalité des États quant à l'exécution des travaux nécessaires et la perception des droits sur les marchandises lors de leur débarquement ; ils posèrent incidemment le principe que les navires étrangers pourraient y être admis du consentement des parties contractantes, et exprimèrent en tout cas l'espoir que les affluents du Rhin, et même les autres fleuves de l'Allemagne, seraient accessibles au pavillon français. Leurs

(1) Traité de Münster du 30 janvier 1648, § 85. — L'on ne saurait mieux se rendre compte de l'esprit qui présidait alors à l'administration fluviale qu'en consultant les actes relatifs à la navigation de l'Elbe et du Rhin. V. à ce sujet ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 17 et s.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 238.

(3) *Ibid.*, p. 337.

ouvertures ne furent pas immédiatement accueillies ; mais, à la suite du traité de Lunéville, en 1802, l'Allemagne y donna son adhésion.

Ce fut par le traité de Paris du 30 mai 1814 que fut sanctionné le principe dont on sentait depuis longtemps la nécessité. L'article 5 de ce traité portait en effet que la navigation du Rhin serait libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne; il ajoutait que le futur congrès aurait à examiner comment cette disposition pourrait être étendue à tous les fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent divers États (1). C'est ce que décida en effet l'acte du congrès de Vienne du 9 juin 1815, dont les articles 108 et 109 disposent que les Puissances, dont les territoires sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engageront à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière ; que la navigation y sera entièrement libre et ne pourra, *sous le rapport du commerce*, être interdite à personne, en se conformant toutefois aux règlements qui seront arrêtés pour sa police d'une manière uniforme pour tous et aussi favorable que possible au trafic des nations (2).

380 *bis*. — C'est en conformité de ces principes qu'aujourd'hui la plupart des grands fleuves internationaux sont l'objet d'accords spéciaux, conclus entre les riverains. Ces conventions instituent habituellement une commission ou un syndicat qui les représente, et dont la mission est de rechercher et d'édicter les mesures propres à assurer la liberté et la sécurité de la navigation, de garantir une équitable répartition des dépenses que ces mesures occasionnent et des impôts perçus pour y satisfaire, de faire les règlements de police nécessaires, etc. Les travaux d'entretien, d'endiguement, de rectification, sont exécutés sous la surveillance des mandataires de la communauté, qui perçoivent en retour certaines taxes de navigation, fixées d'une manière uniforme pour tous les pavillons. Enfin, il faut signaler, au nombre des dispositions les plus habituellement admises, l'octroi du transit libre et direct sur les fleuves internationaux, c'est-à-dire la faculté accordée aux négociants de faire traverser à leurs marchandises le territoire fluvial de chaque État, sans acquitter les droits de douane tant qu'elles ne sont pas débarquées.

Donnons quelques exemples de ces conventions.

381. — Le *Rhin* est devenu libre depuis le traité de Paris de 1814, dont nous signalions précédemment l'importante disposition. Cependant, l'interprétation que la diplomatie en donna tout d'abord en détruisit presque entièrement l'utilité. Il résulte en effet du protocole qui leur servit de commentaire, que les mots « sous le rapport du com-

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p.418.
(2) *Ibid.*, p. 611.

merce » insérés dans l'article 109 de l'acte du congrès de Vienne n'auraient été dans la pensée des négociateurs qu'une équivoque destinée à exclure de la navigation du Rhin les pavillons étrangers (1). Quoi qu'il en soit, cette interprétation paraît avoir été définitivement condamnée par le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 15 et 16) (2), et de nos jours, elle tombe certainement en présence des règlements nouveaux dus à la convention de Mannheim du 17 octobre 1868 (3). Cette convention proclame en effet que la navigation du Rhin, depuis Bâle jusqu'à la mer, sera libre aux navires de toutes nations pour le transport des personnes et des marchandises ; elle institue une commission centrale chargée d'assurer la sécurité et la facilité de la navigation, détermine en cas de difficultés la compétence des juridictions appelées à en connaître, déclare exécutoires de plein droit les jugements rendus à leur égard par les tribunaux des États riverains, en observant toutefois, par respect du droit de souveraineté, qu'on devra suivre les formes prescrites par les lois du pays sur le territoire duquel l'exécution est demandée.

Malheureusement, la convention de Mannheim exige, pour l'admission des navires étrangers, la réunion de conditions si rigoureuses qu'en fait elle entrave singulièrement la navigation du fleuve. Le droit de conduire un bateau sur le Rhin n'est accordé qu'à ceux qui ont pratiqué la navigation pendant un temps déterminé et ont reçu de l'État riverain où ils sont domiciliés une patente spéciale ; avant que le bateau entreprenne son premier voyage, le propriétaire ou le capitaine doit se pourvoir d'un certificat constatant qu'il a la solidité et le gréement nécessaires, et le certificat n'est délivré qu'à la suite d'une visite d'experts par l'autorité compétente d'un des Etats riverains ; tout État riverain a le droit d'ordonner, s'il le juge convenable, une visite qui aura lieu à ses frais, etc., etc. Ces nombreuses formalités interdisent de fait aux bâtiments de mer la navigation fluviale proprement dite, et les auteurs font unanimement observer que, si la convention de 1868 l'ouvre à tous les pavillons, elle en entrave en somme l'exercice, en exigeant des certificats que les bateliers ne possèdent pas d'habitude et en permettant des visites gênantes et onéreuses pour ceux qui doivent les subir (4).

(1) V. dans PRADIER-FODÉRÉ (*op. cit.*, II, p. 288 et s.) les développements que la diplomatie donna à cette proposition.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 64. — Cette convention est relative à la navigation du Danube. Nous en citons plus loin les principales dispositions.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 178 et s.

(4) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 314, rem. 2 ; ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 99 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 296 et s. — Cf. *Revue de dr. int.*, 1879, p. 36 et 55.

382. — La navigation du *Danube* a été réglementée pour la première fois par le traité du 30 mars 1856. Dans ses articles 15 et 16, ce traité porte que par application du principe de la libre navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs États, le Danube et ses embouchures seront ouverts à tous les pavillons, que la navigation n'en pourra être assujettie à aucune entrave ni redevance qui ne serait pas formellement prévue par les stipulations actuelles, qu'en conséquence il ne serait perçu aucun péage basé uniquement sur le fait de la traversée du fleuve, ni aucun droit sur les marchandises qui se trouvent à bord des navires. En même temps, et pour réaliser ces dispositions qui sont déclarées faire partie du droit public de l'Europe, le traité de Paris instituait deux commissions, ayant chacune des attributions spéciales : une commission *européenne*, chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires pour débarrasser les bouches du Danube des obstacles de toute nature qui en obstruaient la navigation, et une commission *riveraine*, dans laquelle les riverains seuls, c'est-à-dire l'Autriche, la Bavière, le Würtemberg et la Turquie, étaient représentés, et à laquelle devaient s'adjoindre des commissaires de chacune des Principautés danubiennes ; celle-ci devait préparer les règlements de navigation et de police fluviales, faire disparaître les obstacles qui pouvaient encore empêcher l'application au Danube des principes sanctionnés par le traité de Vienne, ordonner et faire exécuter les travaux nécessaires sur toute l'étendue de son cours, enfin, après la dissolution de la commission européenne qui devait avoir lieu deux ans après, entretenir dans un état navigable les bouches du fleuve et les parties avoisinantes de la mer.

La commission riveraine ne s'assembla qu'une fois, à Vienne, pour émettre un acte de navigation (7 novembre 1857), aux termes duquel la navigation du Danube était déclarée entièrement libre aux navires marchands de toutes les nations, pourvu toutefois qu'il s'agît de navires faisant le voyage de la mer à l'un des ports du fleuve ou inversement, l'exercice de la navigation fluviale proprement dite, c'est-à-dire entre les ports du fleuve, étant réservé aux riverains. L'acte de 1857 demeura sans effet jusqu'au 8 mars 1866; à cette époque, il subit une légère modification, consignée dans des annexes, et fut approuvé par les Puissances signataires du traité de Paris réunies en conférence.

Quant à la commission européenne, les plénipotentiaires de 1856 avaient pensé qu'elle aurait achevé sa tâche à l'expiration d'un délai de deux ans, au bout duquel la commission riveraine la remplacerait. Mais ils avaient compté sans les difficultés et les dépenses considérables des travaux qu'elle était chargée de faire exécuter. Au bout du délai primitivement fixé, on ne put faire autrement que de la maintenir en

fonctions, et ses pouvoirs allèrent toujours en augmentant. Son travail fut revisé en 1865 et approuvé par un acte public signé à Galatz le 2 novembre de la même année. Le traité de Londres de 1871 la prorogea pour douze ans; un nouveau traité, signé à Londres le 10 mars 1883, prolongea encore son action pendant vingt et un ans, ou, pour mieux dire, lui donna un mandat à peu près perpétuel. puisqu'à partir du 24 avril 1904, elle doit être maintenue par tacite reconduction de trois en trois ans. Quant à ses pouvoirs, ils furent étendus, par un acte signé à Galatz le 28 mai 1881, en amont du fleuve jusqu'à Galatz même; plus récemment encore, jusqu'à Ibraïla.

Enfin, l'on doit signaler l'institution, due au traité de Londres de 1883, d'une commission *mixte* du Danube, dans laquelle l'Autriche, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie doivent être représentées, et auxquelles s'adjoint un membre de la commission européenne désigné pour une période de six mois. Cette commission nouvelle, dont les pouvoirs sont d'une durée égale à celle des pouvoirs de la commission européenne, a pour fonctions d'assurer l'observation de certains règlements concernant la navigation et la police dans la partie centrale du fleuve.

En résumé, la navigation du Danube est assujettie à trois systèmes différents : les bouches du fleuve et son cours inférieur sont sous le contrôle de la commission européenne; le Danube du centre, d'Ibraïla aux Portes de fer, sous le contrôle de la commission mixte; le haut Danube, enfin, reste sous la surveillance des États riverains; toutefois, la liberté de navigation y est assurée à toutes les nations, ainsi que l'a proclamé encore une fois le traité de 1883 (1).

383. — Dans ces dernières années, le *Congo* et le *Niger*, en Afrique, ont été soumis au même principe.

Le traité de Berlin du 26 février 1885 a déclaré entièrement libre pour les navires marchands de toutes les nations la navigation du Congo, celle de ses embranchements et de ses issues, sans que ces navires aient à acquitter d'autres droits que ceux qui représentent l'indemnité due aux États riverains pour les services qu'ils rendent à la navigation fluviale et dont le tarif est fixé d'une façon uniforme pour tous les pavillons. Le traité assimile au fleuve lui-même les routes, chemins de fer et canaux latéraux construits pour suppléer aux imperfections de la navigation : ces voies de communication sont considérées comme des dépendances du fleuve et ouvertes comme lui au libre trafic des nations, disposition nouvelle qui paraît être un développement juste et libéral des principes admis au congrès de Vienne. Toutes ces disposi-

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, XIV, p. 181 et s.; ENGELHARDT, dans la *Revue de dr. int.*, XVI, p. 373; TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 229 et s.

tions sont reconnues par les Puissances signataires du traité de Berlin comme faisant désormais partie du droit public international. Pour en assurer l'application, une commission a été formée des délégués de toutes ces Puissances, ainsi que de celles qui s'y joindraient par la suite; l'exécution de l'acte de navigation lui a été confiée.

L'acte relatif au Niger est calqué sur celui du Congo, sauf une différence, qui tient à la situation particulière du fleuve. Le Niger, en effet, appartient dans sa partie inférieure à des tribus soumises au protectorat de l'Angleterre; sa partie supérieure appartient à la France; sa partie moyenne, enfin, n'est pas navigable, quoiqu'elle reçoive de grands cours d'eau venant du centre de l'Afrique. Après de longues discussions, la conférence a approuvé les termes d'une résolution transactionnelle, d'après laquelle la Grande-Bretagne acceptait le principe d'un contrôle conventionnel des Puissances riveraines sur toute l'étendue du cours d'eau, en invitant la France à reconnaître sur les eaux soumises à sa souveraineté ou à son protectorat les mêmes engagements.

Il reste, enfin, à mentionner une disposition commune aux deux actes de navigation, laquelle constitue une dérogation remarquable aux règlements fluviaux antérieurement élaborés. C'est une disposition relative à la neutralité perpétuelle du Niger et du Congo. En temps de guerre, la liberté de la navigation n'en continue pas moins à être assurée à toutes les nations neutres ou belligérantes, et le trafic doit demeurer libre également sur les routes, chemins de fer, canaux ou lacs situés sur les territoires qui forment le bassin du fleuve ou de ses affluents : il n'est fait exception que pour les navires qui transportent des objets destinés à un belligérant et considérés comme contrebande de guerre. En outre, tous les ouvrages et les établissements créés en exécution de l'acte de navigation, de même que le personnel attaché d'une manière permanente au service de ces établissements, devra être respecté et protégé par les belligérants. Ce sont là des dispositions nouvelles : elles sont l'expression d'idées éminemment libérales et humanitaires, et il est à souhaiter qu'elles se retrouvent dans les actes de navigation dont les fleuves internationaux pourront être l'objet à l'avenir (1).

DEUXIÈME HYPOTHÈSE. — *Fleuves arrosant le territoire d'un seul État.*

384.—Les fleuves qui coulent exclusivement sur le territoire d'un seul État appartiennent sans contredit au domaine de cet État et se trouvent

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 444 et s. — V. dans *l'Annuaire de l'Institut de droit international* un projet de règlement international de navigation fluviale, adopté par l'Institut dans sa session d'Heidelberg en 1887 (1888, XIX, p. 182 et s.). Ce projet est analysé par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 1121 et s.

soumis à sa pleine souveraineté. Il n'y a donc pas de doute qu'en droit strict l'État puisse en interdire l'usage aux étrangers, selon qu'il le juge convenable, et traiter la voie navigable sur le même pied qu'une route nationale. L'intégrité du territoire, dit-on, et la sûreté de l'État l'exigent ainsi.

L'observation est juste : aussi, admet-on sans peine que l'État propriétaire du cours entier d'une rivière a le droit et même le devoir de prendre à son égard toutes les mesures propres à assurer la sécurité et l'inviolabilité de son territoire; mais, si toutes les précautions sont prises de ce côté, n'est-il pas souhaitable que le régime libéral consacré par la doctrine et la pratique pour les fleuves internationaux s'applique également ici ? Surtout si le fleuve sert d'issue à d'autres peuples, le droit essentiel qu'ont les nations de commercer entre elles n'entraîne-t-il pas cette conséquence, que l'État qui le possède doit en permettre aux étrangers l'usage innocent ? « Il n'est permis à aucune nation d'entreprendre la destruction physique d'une autre nation, aussi longtemps du moins que son propre salut ne le commande pas impérieusement. Ce serait donc une injustice que de fermer à un État enclavé les débouchés de son commerce, ou de l'imposer de droits exorbitants qui équivaudraient à une prohibition » (1). Au reste, d'une manière générale, les considérations théoriques et économiques ne manquent pas pour conseiller aux gouvernements l'adoption de cette solution. Il a été dit que la libre navigation des fleuves internationaux reposait sur ce fait, que ces voies se confondent avec la mer, et que, la mer étant ouverte au commerce de tous, sa liberté doit entraîner nécessairement celle de la navigation fluviale. Or, cette raison s'applique avec autant de force aux fleuves qui dépendent d'une même souveraineté : eux aussi doivent partager la liberté de l'Océan auquel ils conduisent, et s'ouvrir à la marine de toutes les nations. D'ailleurs, c'est l'intérêt bien entendu des États. Certes, les grands cours d'eau n'ont plus leur ancienne importance ; ils ne sont plus, sur notre continent au moins, ce qu'étaient pour les asiatiques le Gange, le Tigre et l'Euphrate, pour les Égyptiens le Nil inférieur : l'humanité s'est créé des routes plus courtes et plus sûres. Mais l'expérience démontre que les chemins artificiels, si perfectionnés qu'ils soient, ne pourront jamais remplacer les grands courants naturels, comme auxiliaires de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. L'économie de transport qu'ils réalisent, la masse des marchandises qu'ils suffisent à transporter, leur assureront en tout temps une supériorité relative : à ces divers points de vue, les États ont tout intérêt à en favoriser l'exploitation et l'extension. Ouvrir

(1) HEFFTER, *op. cit.*, I, § 32, p. 62 et s.

à tous les pavillons l'accès de ses cours d'eau intérieurs est pour une nation un élément précieux d'activité féconde.

Malheureusement, ce ne sont là que des considérations théoriques proposées à la sagesse des gouvernements ; car, jusqu'à présent, la pratique internationale n'a pas démenti la règle qui permet à l'Etat, propriétaire d'un fleuve, d'en interdire l'accès aux peuples étrangers (1).

III. — Territoire maritime.

385. — Le territoire maritime d'une nation comprend : 1° la mer territoriale ; 2° les mers intérieures ou fermées ; 3° les détroits ; 4° les ports, havres et rades ; 5° les golfes et les baies.

1° — *Mer territoriale.*

386. — On appelle *mer territoriale* l'étendue de mer sur laquelle l'État peut, de la côte, faire respecter sa puissance. Cette partie de la mer est considérée fictivement comme la continuation du territoire continental.

Cette fiction se justifie par diverses raisons : 1° La sécurité et l'indépendance de l'État riverain exigent non seulement qu'il ait la possession exclusive du rivage, mais encore qu'il puisse exercer ses droits souverains sur la portion de mer qui baigne ses côtes et lui sert pour ainsi dire de limite. En permettre le libre usage à tous, sans exception ni précautions d'aucune sorte, l'assimiler à la haute mer pour la liberté absolue, serait exposer l'État aux agressions les plus soudaines et par suite les plus dangereuses ; ce serait le priver de la fortification élevée par la nature elle-même pour sa défense ; 2° la surveillance des navires qui entrent dans les eaux d'un État, en sortent ou y stationnent, s'impose dans l'intérêt d'une bonne police et du développement des intérêts politiques, commerciaux et financiers de cet État ; 3° il est légitime que l'État riverain s'approprie les divers avantages que peut lui procurer la mer près du rivage, et assure ainsi l'existence de ses populations côtières. La pêche des poissons de passage, celle des perles, du corail, etc., constitue pour elles une ressource précieuse. Elles perdraient presque tout le béné-

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, II, p. 303 et s. ; Engelhardt, *op. cit.*, p. 219 et s.

fice de leur situation, si elles n'avaient le pouvoir d'en exclure les étrangers (1).

a) Quelle est l'étendue de la mer territoriale?

387. — La question a donné lieu à des opinions très diverses. Les anciens auteurs étaient généralement disposés à en étendre les limites, afin d'éviter à l'État riverain les incursions des pirates et des nations belligérantes, alors que les pirates infestaient les mers et que les principes du droit des gens ne recevaient guère leur application. Les uns disaient qu'elle devait occuper une largeur de soixante milles; d'autres parlaient de cent milles; quelques-uns en fixaient l'étendue à deux journées de navigation, mesure absolument arbitraire, puisqu'elle dépendait de la vitesse des navires ou de la force du vent. Les auteurs modernes ont également proposé des solutions différentes. Pour certains, la mer territoriale comprendrait toutes les eaux s'étendant à perte de vue. Mais l'on a fait observer que cette limite est incertaine, qu'elle a le défaut de varier suivant que l'observateur est placé au niveau de la mer ou au sommet d'un rocher, et que, d'ailleurs, la force visuelle des individus est variable. Pour d'autres, il faut tenir compte de la profondeur mesurable des eaux : celles-ci seraient territoriales jusqu'au point où la sonde cesse de pouvoir en atteindre le fond. C'est un système qui mérite le même reproche que le précédent : il est arbitraire, et la limite ainsi fixée est de nature à varier pour chaque État, suivant que les côtes s'abaissent plus ou moins rapidement au-dessous du niveau de la mer.

L'opinion la meilleure, celle que la pratique semble avoir définitivement adoptée, est celle qui mesure l'étendue de la mer territoriale par la plus grande portée du canon. Cette solution est pleinement conforme à la nature des eaux territoriales : *terræ potestas finitur ubi finitur armorum vis*. L'espace ainsi marqué est le seul qui soit réellement soumis à la puissance du gouvernement riverain : c'est dans ces limites seulement qu'il peut faire respecter par la force ses lois et ses règlements et que la présence de vaisseaux de guerre étrangers peut menacer sa sûreté : au delà, elle ne saurait lui causer aucune inquiétude. La portée réelle de la puissance défensive est donc la limite naturellement assignée à la mer territoriale. Cette limite, la pratique contemporaine, avons-nous dit, l'adopte ; on l'appelle communément la *ligne de respect*.

(1) IMBART LATOUR, *La mer territoriale*, p. 8 et s. ; PERELS, *Droit maritime international* (trad. par ARENDT), p. 10 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 149 et s.

Cette portée extrême du canon est habituellement estimée par les traités, traités de pêche ou de neutralité, à trois milles (1). Mais cette mesure n'a rien de général ni d'universel. Ce serait une erreur d'en conclure, avec quelques auteurs, qu'autrefois la portée du canon s'identifiant avec la distance de trois milles, cette limite est actuellement encore la règle fondamentale du droit des gens. Il est certain qu'en l'absence de toute convention, l'étendue de la mer territoriale est mesurée par la plus longue portée du canon établi sur le rivage, quelle que soit cette portée : elle est donc destinée à varier avec les progrès des armes à feu.

Au reste, il faut ajouter que rien n'empêche les Puissances de fixer entre elles, par des conventions spéciales, une autre étendue à leurs eaux territoriales. Seulement, la limite ainsi déterminée n'est obligatoire que pour les parties contractantes, les tiers restant soumis à la règle de droit commun. De même aussi, chaque nation peut par des lois spéciales, lois ordinairement relatives à la surveillance et au contrôle des douanes ou à l'exercice de la pêche, fixer pour elle-même et les autres États qui y consentent une délimitation spéciale. C'est ainsi qu'en France, la limite relative au contrôle de l'administration douanière s'étend à deux myriamètres.

b) Quels sont les droits de l'État sur la mer territoriale ?

388. — On a beaucoup encore discuté la question. Les uns admettent que l'État a un droit de propriété, dans le sens international du mot, sur la mer territoriale, c'est-à-dire le droit d'en disposer en vertu de sa souveraineté, comme il dispose de toute autre partie du territoire national. Les autres prétendent au contraire que l'État ne saurait y exercer un droit de propriété, un véritable *dominium*, mais bien un droit de commandement, en vue d'assurer son indépendance, sa sécurité, et la satisfaction de ses intérêts politiques, économiques et fiscaux, ce qu'ils appellent un droit d'empire ou *imperium*.

Pour soutenir la première opinion, on fait valoir plusieurs arguments. On dit parfois que la mer territoriale doit être considérée comme l'accessoire du continent qu'elle baigne, et, par conséquent, devenir comme lui la propriété de l'État riverain. Nous rejetons cette raison, qui se réduit à une pure pétition de principes. Mais on ajoute,

(1) Il s'agit ici de milles marins : trois milles équivalent à 5,555 mètres. V. notamment le traité du 29 octobre 1888, relatif à la neutralisation du canal de Suez, dont il sera parlé plus bas (n° 412).

et ces raisons sont plus spécieuses, d'une part, que la mer territoriale est susceptible d'occupation et de possession réelle. qu'en fait, elle est occupée et possédée d'une manière constante par l'État riverain, et qu'à ce point de vue, elle présente l'un des caractères essentiels qui distinguent les objets soumis au droit de propriété; d'autre part, que les produits spéciaux qu'elle donne suivant les lieux ne sont pas inépuisables, que son usage général ne manquerait pas de nuire à l'usage particulier de celui qui a le droit de s'en dire le maître. et que c'est bien là un autre caractère des choses susceptibles d'appropriation privée (1).

Les adversaires de ce système opposent à la propriété de l'État riverain un droit qu'ils qualifient d'empire, c'est-à-dire un pouvoir de législation, de surveillance et de juridiction (2). Ils font observer que, si l'usage de la mer territoriale est éminemment utile à la nation riveraine, il s'en faut que l'usage commun lui porte préjudice d'une façon absolue : si l'on comprend, par exemple, que la pêche côtière soit réservée aux populations maritimes, en quoi le passage innocent des navires étrangers dans les eaux d'un État pourrait-il lui causer dommage? Ils ajoutent qu'à leur sens, il est inexact de prétendre que ces eaux soient susceptibles d'une véritable et réelle possession physique.

A notre avis, il importe peu de prendre parti dans la controverse. L'une et l'autre opinion aboutissent en effet à des résultats presque identiques. Si la théorie du *dominium* de l'État riverain emporte comme conséquence, à son profit, le droit d'empêcher les navires étrangers de naviguer en vue de son territoire, de déclarer la fermeture de la mer territoriale comme on déclare la fermeture d'un port, d'imposer un tribut ou un péage aux bâtiments qui la traversent, de procéder, suivant les termes de la législation locale, à la saisie des navires qui s'y trouvent, au séquestre et à l'expropriation des marchandises qu'ils transportent, de prendre en un mot telle mesure de rigueur qui lui convient à leur endroit (toutes conséquences que repousse la seconde doctrine), il s'en faut que les États puissent exercer et exercent en fait, dans toute leur rigueur, ces droits absolus. L'esprit de cosmopolitisme qui prévaut dans les temps modernes, et particulièrement à

(1) Cf., en ce sens, VATTEL, *op. cit.*, I, p. 576; G. F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 141; HEFFTER, *op. cit.*, p. 150; WHEATON, *op. cit.*, I, p. 169; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 159 et s.; FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 375 et 377.

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 302, 322, 772; MASSÉ, *op. cit.*, p. 96 et s.; P. FIORE, *op. cit.*, p. 65 et s.; CALVO, *op. cit.*, I, p. 349; TH. ORTOLAN, *Regles internationales et diplomatie de la mer*, I, p. 157 et s.; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 12 et s.

notre époque, tend à faire bénéficier les eaux territoriales de la liberté générale des mers : « Il est d'usage que tout navire de guerre ou de commerce puisse traverser librement la mer territoriale étrangère..., à la seule condition de se soumettre aux mesures de police et aux dispositions militaires prises par l'État riverain pour la protection de ses intérêts fiscaux, la défense des intérêts de sa population côtière, et pour la sûreté de son territoire continental. Il est acquis aujourd'hui que non seulement les États riverains ne sont pas autorisés à interdire la navigation commerciale aux navires étrangers qui se soumettent à leurs règlements, mais encore que le simple passage d'un navire étranger dans les eaux territoriales n'autorise pas la Puissance riveraine à l'assujettir au paiement de certains droits » (1).

En somme, les auteurs qui professent ces diverses opinions aboutissent aux mêmes conséquences, et ces conséquences sont les suivantes: l'État riverain peut : 1° réglementer et même réserver à ses nationaux la pêche côtière; 2° réglementer et même réserver à ses nationaux le cabotage; 3° exercer sur les eaux territoriales un droit de police; 4° y fixer le cérémonial maritime; 5° y exercer des droits de juridiction.

Il faut reprendre séparément ces divers points (2).

389. — 1° *L'État riverain a le droit de réserver à ses nationaux la pêche côtière.*

C'est un devoir pour lui de garantir ce privilège, que justifient diverses considérations d'ordre naturel, économique et politique : « La prospérité de la pèche côtière est d'une importance d'autant plus grande aujourd'hui que l'alimentation publique, que les chemins de fer permettent de faire parvenir ses produits dans des centres de consommation où ils ne pouvaient arriver assez promptement par les anciens moyens de transport. D'un autre côté, cette industrie fournit aux populations riveraines de la mer leur principal travail, et elle constitue pour l'inscription maritime un élément considérable de recrutement » (3).

Le droit de pêche peut être réservé aux nationaux soit par une loi de l'État soit par des traités. Les deux systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients : le traité n'est opposable qu'aux parties contractantes, alors que la loi a un effet plus général; en outre, la loi peut être facilement modifiée, si l'expérience en démontre la défectuosité, tandis que le traité, acte synallagmatique, ne peut être changé sans le

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 164 et s.

(2) Nous examinerons ultérieurement ce qui a trait à l'exercice de la juridiction de l'Etat riverain sur les eaux territoriales et au cérémonial qui y est observé.

(3) Rapport du ministre de la marine de France pour le décret-loi du 9 janvier 1852.

consentement des États signataires ; mais, en revanche. les conventions ont l'avantage d'être plus uniformes, puisqu'elles s'appliquent à divers États, et d'éviter mieux que la loi les difficultés. puisque c'est là leur objet principal. En fait, les États font ordinairement figurer la réserve de la pêche côtière non seulement dans leurs traités, mais encore dans leur législation intérieure.

390. — En France, une réglementation de ce genre s'est fait longtemps attendre. Depuis longtemps cependant, des abus s'étaient produits et les populations maritimes ne cessaient de réclamer l'exclusion des pêcheurs étrangers dans les eaux, territoriales alléguant notamment que l'outillage de ces derniers était meilleur et moins coûteux que le leur, qu'ils avaient moins de charges. puisqu'ils n'étaient pas soumis à l'inscription maritime, et que la concurrence finirait par les détourner de la pèche, au grand dommage des intérêts de la nation. Des commissions, réunies en 1849 et en 1863, ne crurent pas devoir faire droit à ces réclamations, si fondées qu'elles parussent : elles objectaient que les étrangers formaient à peine le cinquième des pêcheurs nationaux, que leur nombre allait toujours en diminuant, qu'il fallait tenir compte de leur esprit d'ordre et d'économie, qu'enfin le prix du poisson, loin de diminuer, ne ferait que s'accroître proportionnellement à la facilité des communications et à l'étendue du rayon de vente. Ces diverses considérations n'auraient pas dû faire oublier que le voisinage des pêcheurs français et étrangers entraînait des animosités regrettables et dangereuses, et que l'intérêt national exigeait la protection de ceux que l'inscription maritime destinait à la marine de guerre C'est ce que l'on comprit en 1885 : le 11 juin de cette année, le gouvernement déposait devant le Sénat un projet de loi interdisant aux étrangers la pèche dans les eaux de la France; le 1er mars 1888, la loi était votée. Aux termes de cette loi, complétée par un décret du 19 août 1888, l'interdiction est générale et s'étend jusqu'à une distance de trois milles marins au large de la laisse de basse mer ; des peines pécuniaires sont prononcées, et une certaine responsabilité incombe au patron du bateau étranger, en cas d'infraction à la loi ; les délits sont constatés suivant une forme et par des personnes déterminées ; une procédure spéciale est instituée pour les poursuivre et les juger (1). Mais la loi ne s'applique qu'aux eaux territoriales de France et d'Algérie (2) ; il

(1) V. pour plus de détails sur la loi du 1er mars 1888, IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 139 et s. — Cf. *Journal officiel* du 12 juin 1885, p. 655 et s., 2 mars 1888, p. 937, et 22 août 1888, p. 3558.

(2) C'est en vue de prévenir les effets de cette loi, désastreux pour eux, que beaucoup d'Italiens se sont fait naturaliser français en Algérie. Ils trouvent ainsi le moyen d'arborer tour à tour les pavillons français ou italiens, suivant qu'ils

semble qu'il eût été préférable d'en étendre le bénéfice à toutes les colonies françaises.

La plupart des États d'Europe ont introduit des dispositions analogues dans leur législation. Tantôt ils excluent absolument de la pêche côtière tous les étrangers, comme l'Espagne et l'Angleterre ; tantôt, comme en Belgique, en Suède et en Norwège, en Portugal, les gouvernements se contentent de favoriser la pêche de leurs nationaux, en leur offrant certains avantages qu'ils refusent aux étrangers, ou en imposant à ceux-ci des droits fiscaux dont ils exonèrent les premiers. Quelques-uns, comme les Pays-Bas, la Grèce, les États-Unis, consacrent l'entière liberté de la pêche ; mais leur système s'explique soit par des circonstances toutes locales, soit par le minime intérêt que présente dans ces parages la pêche côtière.

391. Quant aux traités relatifs à la même matière, leur nombre en est assez considérable. Parmi les plus anciens, il importe de signaler ceux de 1713, 1783 et 1802, relatifs à Terre-Neuve, mentionnant la cession qui fut faite de l'île aux Anglais et les droits qui furent réservés sur ses côtes aux pêcheurs français ; les traités de 1713, 1721, 1786 et 1790 entre la Grande-Bretagne et l'Espagne, concernant le droit de pêche des Espagnols à Terre-Neuve et celui des Anglais dans les eaux de l'Amérique espagnole, dans l'Océan Pacifique et les mers du Sud ; les traités de 1675 et 1768 entre la France et l'Espagne, consacrant la liberté de la pêche dans la Bidassoa et réglant les pêches maritimes des deux États sur les côtes françaises et espagnoles ; les traités de 1783 et 1817 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique, se reconnaissant mutuellement la liberté de la pêche dans le golfe Saint-Laurent, et réglant les pêcheries sur les côtes de Terre-Neuve, du Labrador et de la baie d'Hudson ; enfin, le traité de 1826 entre la France et la Grande-Bretagne, exemptant de tous droits les bateaux pêcheurs des deux nations en relâche forcée dans leurs ports respectifs.

La plupart de ces conventions n'ont plus qu'un intérêt historique. Il importe cependant de relever celles qui ont trait à Terre-Neuve et au droit de pêche réservé dans ces parages aux Français.

392. — Le droit qui appartient aux Français de pratiquer la pêche de la morue sur les côtes anglaises de Terre-Neuve, appelées pour cette raison *French Shore*, repose sur l'article 13 du traité d'Utrecht (13 mars-11 avril 1713), sur les traités de Paris (10 février 1763) et de Versailles (3 septembre 1783), enfin, sur le traité d'Amiens (27 mars 1802) (1).

pêchent dans les eaux françaises ou italiennes. V. *Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence*, 1888, 3, p. 120.

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 1, 7, 89, 142 ; XV, p. 126.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le droit de pêche des Français est limité au banc et à une certaine partie des côtes occidentale et orientale de Terre-Neuve; qu'il ne peut être exercé que pendant quatre mois par an et sans établissements fixes, ce qui fait que les Français ne doivent installer que des « échafauds et cabanes » pour préparer et sécher le poisson, et sont obligés de transporter annuellement les approvisionnements de sel, les appareils de pêche et le personnel nécessaire à l'exploitation.

Si le droit de pêche réservé aux Français est limité quant aux lieux et quant au temps pendant lequel il peut être annuellement exercé, il ne l'est pas et ne l'a jamais été quant à la nature et au genre de pêches. A ce point de vue, il est absolu, et, qui plus est, exclusif de toute concurrence étrangère. Telle était l'opinion du parlement anglais, lorsqu'en 1788, il investissait le gouvernement de tous les pouvoirs nécessaires pour faire enlever du French Shore « tous échafauds, cabanes, navires, bateaux appartenant aux sujets de sa Majesté britannique et qui pourraient servir à prendre le poisson ». De même, en 1802, le gouvernement de Terre-Neuve déclarait que tous ces établissements devaient être détruits sans distinction et que tous les sujets britanniques étaient astreints à vider les lieux Enfin, en 1835, les jurisconsultes de la Couronne, consultés sur le point de savoir si, aux termes des traités, les sujets anglais ne pouvaient être admis à partager avec les Français la pêche sur la côte réservée, répondaient qu'à leur sens ces derniers avaient un droit exclusif; ils renouvelaient cette déclaration en 1837. De son côté, à aucune époque, le gouvernement français n'a permis que le caractère exclusif et absolu de ses droits fût mis en contestation et méconnu en fait : le 20 janvier 1890, notamment, les difficultés pendantes donnèrent lieu à un débat important devant la Chambre française, et le ministre des affaires étrangères y revendiqua hautement les droits de la France, en appelant l'attention du gouvernement sur la protection dont il devait entourer ses marins à Terre-Neuve (1).

C'est donc en vain que le parlement local de Terre-Neuve et le gouvernement anglais ont soutenu dans ces derniers temps que, si les Français ont le droit de prendre des poissons à Terre-Neuve, ils n'ont pas celui d'y pêcher des crustacés. distinction subtile, qui doit être rejetée comme contraire à la signification naturelle des mots employés par les traités ainsi qu'au bon sens. C'est surtout en vain que l'on prétendrait, comme on cherche à le faire, gêner le droit de pêche qui leur est réservé, en tolérant sur les côtes de Terre-Neuve des établissements

(1) *Journal officiel* du 20 janvier 1890.

étrangers, permanents ou temporaires, de manière à leur susciter une concurrence redoutable.

En vue de prévenir des collisions d'autant plus à craindre que les Anglais s'étaient introduits et installés en plus grand nombre sur le French-Shore, d'abord presque complètement inhabité, des négociations ont été plusieurs fois entamées, interrompues, puis reprises, depuis 1844, entre les gouvernements anglais et français : on négocia en 1844, 1851, 1856, 1859, 1866, mais sans résultat. En 1885, les intéressés posèrent les bases d'un arrangement, qui donnait aux habitants de Terre-Neuve des avantages considérables : l'arrangement fut signé à Paris le 14 novembre 1885. Mais le parlement de Terre-Neuve le repoussa et répondit en votant une loi qui interdisait à tous les habitants de l'île de vendre aux pêcheurs français les appâts nécessaires à l'exercice de leur industrie. En 1887, après beaucoup d'hésitation, l'Angleterre ratifiait cette décision.

Malgré tout, le droit absolu et exclusif qu'ont les Français de pêcher sur le French Shore, sous la seule condition de ne pas y fonder d'établissements permanents, ne fait en théorie aucun doute. L'Angleterre ne saurait y faire obstacle, sans violer la lettre même des traités qu'elle a conclu avec la France. Il y a lieu d'espérer que les négociations actuellement entreprises pour résoudre les difficultés pendantes en reconnaîtront le bien-fondé (1).

393. — Parmi les conventions modernes, relatives au droit de pêche dans les eaux territoriales, nous mentionnerons particulièrement la convention anglo-française du 2 août 1839, complétée par un règlement du 24 mai 1843 et modifiée par la convention du 11 novembre 1867 (2) ; le traité signé entre la France et le royaume de Siam le 14 juillet 1870, relatif à la neutralisation du grand lac du Cambodge : il s'agissait de régler la question du régime de la pêche dans les eaux de cette mer intérieure, située entre les royaumes de Siam et du Cambodge (3) ; enfin, le traité du 11 mai 1884 entre l'Italie et l'Autriche-Hongrie, concernant la pêche dans les eaux de la mer Adriatique (4).

394. — 2° *Les Puissances sont libres de réglementer, comme elles*

(1) V. sur la question des pêcheries de Terre-Neuve : IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 167 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 593 et s. ; *Revue des Deux-Mondes*, novembre 1874 ; *Revue de dr. int.*, 1890, XXII, p. 217.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 497 et s. ; V, p. 65 et s. ; IX, p. 773 et s. — Cf. sur les détails de ces conventions et règlements : TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 292 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 613 et s. ; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 151 et s.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 370 et s.

(4) V. sur ces différents traités, IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 159 et s.

l'entendent, dans leurs eaux territoriales, la navigation au cabotage.

Le cabotage, ainsi que l'indique son étymologie espagnole « *cabo* » (cap), est la navigation d'un port à l'autre du même pays, le long des côtes (1). L'État riverain a le droit de le réserver à ses nationaux et de l'interdire rigoureusement aux étrangers, à moins de traités ou de lois spéciales. Cette réserve est facile à justifier : le droit qu'a tout État de réglementer le commerce sur son territoire, de ne le permettre qu'à ses sujets ou de le garantir au moyen de taxes protectrices, l'intérêt qu'il a à surveiller ses eaux territoriales pour assurer la sécurité des côtes et le ravitaillement de ses postes au moment du danger, l'avantage qu'il est équitable de faire à la marine nationale en compensation des obligations qui pèsent sur elle, notamment quand elle est soumise à l'inscription maritime, telles sont les raisons principales qui viennent à l'appui de cette restriction.

Toutefois, ce système n'est pas le seul admis par les États d'Europe et d'Amérique. Il en est qui admettent la liberté complète du cabotage pour les étrangers comme pour les nationaux, d'autres qui l'ouvrent aux pavillons étrangers sous condition de réciprocité, d'autres enfin qui en soumettent l'exercice, pour les navires étrangers, à certains droits fiscaux. Il est impossible d'indiquer *a priori* le meilleur de ces systèmes : tout dépend de la situation politique, économique ou géographique des États.

395. — En France, le cabotage est réservé en principe aux nationaux par la loi du 21 septembre 1893 (2), ainsi qu'en Allemagne (loi du 22 mai 1881), en Autriche (décision impériale du 28 juillet 1845), aux Indes néerlandaises (loi du 8 août 1850, art. 6), en Portugal (Code de com., art. 1315), en Russie, et généralement dans les pays d'Amérique. Il est libre en Angleterre (act du 23 mars 1854) (3), en Belgique, au Brésil, en Chine et au Japon. Il est autorisé, sous condition de réciprocité, au Danemark (loi du 14 avril 1865), en Suède, en Grèce (ordonnance royale du 15 novembre 1826), en Italie (loi du 9 avril 1855), et en Espagne (Code de com., art. 591). Enfin, la Hollande subordonne uniquement la liberté du cabotage au paiement d'une patente spéciale.

Au reste, il faut remarquer qu'il n'y a rien de définitif dans ces dis-

(1) La distinction faite en France entre le grand et le petit cabotage, antérieurement à la loi du 26 novembre 1827, n'était utile que pour la fixation des conditions de capacité requises chez le capitaine. Actuellement, elle n'a plus qu'un intérêt spécial, relatif à la statistique des tableaux de douane et au régime douanier.

(2) Une loi du 2 avril 1889 (*J. off.* du 3 avril 1889) réserve au pavillon national la navigation entre la France et l'Algérie.

(3) Le gouvernement anglais peut cependant par un *order in council* retirer ce droit aux États qui n'admettent pas la réciprocité.

positions législatives et qu'elles sont sujettes à varier avec les circonstances politiques ou économiques. Il est même arrivé parfois qu'on y a dérogé par des exceptions spéciales et temporaires. Ainsi, à la suite de la guerre franco-allemande, une quantité considérable de vins s'étant accumulée dans le midi de la France, la loi du 22 juillet 1871 décida, pour faire disparaître l'encombrement, que les navires étrangers auraient le droit de les transporter d'un port français dans un autre port français. Les États-Unis eux-mêmes, qui réservent d'une manière si jalouse le cabotage aux nationaux, ont fait exception en faveur des navires anglais, en échange de certaines facilités que l'Angleterre leur donnait pour faire le commerce avec le Canada (1).

396. — Non seulement les législations intérieures des États, mais encore les traités de commerce peuvent contenir des clauses relatives à cette matière. Ordinairement, il y est stipulé que les navires des nations contractantes, tout en jouissant dans leurs ports du traitement réservé aux nationaux, devront, pour le cabotage, se soumettre aux lois spéciales de chaque pays (2). Souvent aussi, l'on ajoute que ces navires seront traités de part et d'autre sur le même pied que les navires des nations les plus favorisées (3). Mais il est rare de rencontrer la clause qui admet purement et simplement au cabotage les navires étrangers (4).

Enfin, il faut noter que l'admission des navires étrangers au cabotage peut aussi résulter implicitement d'une disposition conventionnelle qui assimilerait les nationaux des États contractants aux nationaux de chacun d'eux, relativement au commerce et à la navigation. Telle était la clause du traité conclu à Paris le 15 août 1761 entre la France et l'Espagne, et connu sous le nom de Pacte de famille : le pavillon espagnol devait jouir en France des mêmes droits et prérogatives que le pavillon français, et réciproquement. Le droit de faire la navigation au cabotage y était évidemment compris (5). Mais l'article 9 de la con-

(1) PRADIER-FODÉRÉ. *op. cit.*, V, p. 563.

(2) On trouvera, par exemple, cette disposition dans le traité franco-anglais du 23 juillet 1873, art. 2 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 77), et dans le traité de navigation franco-autrichien du 9 avril 1884, art. 8 (*Ibid.*, XIV, p. 334 et s.).

(3) Traité de navigation franco-belge du 31 octobre 1881 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XIII, p. 126 et s.) ; traité entre la France, la Suède et la Norvège du 30 décembre 1881 (*Ibid.*, p. 225 et s.).

(4) V. cependant l'art. 12 de la convention franco-italienne du 13 juin 1862 (DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 418 et 421). L'admission au cabotage y est stipulée, mais seulement en faveur des navires à vapeur français et italiens, d'une part dans toutes les eaux italiennes, d'autre part dans les ports français de la Méditerranée et de l'Algérie.

(5) DE CLERCQ. *op. cit.*, I, p. 95 et s.

vention franco-espagnole du 8 décembre 1877 l'a déclaré abrogé (1).

397. — 3° *Les États ont le droit d'exercer sur leurs eaux territoriales un droit de police.*

Ce droit est exigé et en même temps limité par la sûreté et la défense du territoire, la sécurité des populations côtières et la protection des intérêts commerciaux et fiscaux du pays.

398. — *a.* Tout d'abord, la défense du terrritoire autorise l'État à exercer sur ses eaux territoriales une *police de sûreté*. Nous avons déjà fait remarquer qu'à moins de raisons sérieuses, l'État riverain ne pouvait y interdire le passage innocent des navires de guerre étrangers ; mais le séjour prolongé de ces navires peut provoquer des explications de sa part, et, si celles-ci lui paraissent insuffisantes, son droit rigoureux lui permet de leur enjoindre d'avoir à sortir de ses eaux.

Ce droit de police a fait naître une difficulté : peut-il être exceptionnellement exercé par un État étranger? La question s'élève à propos de la piraterie. La piraterie est un crime international; les pirates sont des criminels sans patrie. Or, l'on s'est demandé si tout navire de guerre ne devait pas pouvoir en poursuivre la répression même dans les eaux territoriales d'une nation autre que celle dont il porte le pavillon. Le principe de la souveraineté semble y répugner. Néanmoins, l'opinion contraire est la plus généralement soutenue et nous semble, en effet, devoir être préférée. S'il est certain qu'en principe l'État riverain est seul chargé, sur toute l'étendue de ses eaux territoriales, de la protection et de la sécurité de son peuple, n'est-il pas naturel et raisonnable de présumer son consentement tacite, lorsqu'il s'agit de la poursuite d'un crime de ce genre? N'est-il pas de son intérêt que le navire étranger ne soit pas obligé de suspendre ses poursuites, parce qu'il pénètre dans les eaux soumises à sa juridiction, et qu'il puisse faire, même sous son canon, main basse sur ces ennemis communs de toutes les nations? Le respect exagéré de la souveraineté territoriale aurait pour conséquence de favoriser la fuite des coupables et par conséquent leur impunité, surtout dans le cas où l'État riverain, ignorant leur présence, n'a pu prendre à temps les mesures nécessaires pour les capturer. Cette considération suffit, à notre avis, pour que l'on ne s'en tienne pas à l'observation stricte du principe. Ajoutons cependant qu'en pareil cas l'on devrait, pour rendre hommage à la souveraineté locale, abandonner le jugement des pirates à la juridiction de l'État riverain (2).

En fait, la question n'est pas encore définitivement résolue, et l'on

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 48 et s.

(2) En ce sens, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 803 et s.; C. TESTA, *op. cit.*, p. 93.

peut citer à cet égard le conflit soulevé en 1869 entre l'Angleterre et l'Espagne. Des marins espagnols, appartenant à un navire de guerre, avaient poursuivi des insurgés cubains, suspects de piraterie, dans les eaux anglaises des Indes occidentales. Aux réclamations du gouvernement anglais, le capitaine général espagnol répondit qu'il ne pouvait s'agir de violation de territoire, puisque la poursuite visait des pirates et avait pour but l'intérêt de l'ordre et de la civilisation. L'affaire n'eut pas d'autres suites.

A côté de la piraterie internationale, dont il vient d'être question, c'est-à-dire de celle qui relève du droit des gens et s'applique à des faits de brigandage qui portent atteinte à la sûreté de tous les États, il en est une autre, dont la portée est moins grave, mais que visent néanmoins les lois intérieures de certaines nations : nous voulons parler de la piraterie nationale ou légale, ainsi dénommée, parce que les faits qui la constituent tombent sous le coup de la loi pénale de l'État. Cette piraterie n'est évidemment soumise qu'aux lois de l'État qui la prévoit et n'est justiciable que de ses tribunaux ; elle n'autoriserait certainement pas la poursuite de navires de guerre s'exerçant dans des eaux étrangères (1).

399. — *b*. La sécurité des populations maritimes exige que l'État riverain prenne des *mesures hygiéniques*, émette des *règlements sanitaires* et impose, lorsqu'il est nécessaire, des *quarantaines* aux navires qui pénètrent dans ses eaux et dans ses ports. Ces mesures doivent être combinées de telle façon que, tout en protégeant la santé publique, elles n'apportent pas d'obstacles exagérés à la liberté du commerce. La science médicale, qui fait chaque jour, au point de vue de la connaissance de la transmission des maladies exotiques, des progrès considérables, facilite singulièrement cette œuvre (2).

De toutes les mesures employées, les quarantaines sont les plus fréquentes. On entend par là la défense provisoire d'établir des communications entre le navire suspect et la terre ou les autres navires. L'institution des quarantaines remonte au XIV^e^ siècle. La république de Venise, pour éviter la peste, soumit tous les navires venant du Levant à un isolement de quinze jours. Cette mesure fut adoptée par les autres États d'Europe : des établissements de quarantaine ou lazarets furent organisés à Gênes en 1467, à Majorque en 1471, à Marseille en 1476. Les délais d'isolement varient naturellement suivant les temps et les lieux : actuellement, on tend de plus en plus à les réduire, pour ne pas entraver inutilement le commerce maritime.

(1) IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 216.

(2) V. sur l'opportunité des mesures sanitaires, la *Revue scientifique de la France et de l'étranger* (livraison du 14 octobre 1876).

En général, c'est dans la législation intérieure de chaque pays que sont insérées les règles relatives aux mesures d'hygiène applicables aux navires suspects (1). Mais un accord international serait ici d'autant plus précieux que les mesures sanitaires sont applicables aux étrangers comme aux nationaux, que les intérêts commerciaux des nations peuvent être lésés par les facilités exceptionnelles que l'une d'entre elles ne craindrait pas d'accorder en temps d'épidémie à l'entrée des navires étrangers, et que la santé publique d'un pays peut être compromise par l'incurie sanitaire de son voisin. En 1850, une conférence réunie à Paris aboutit à un projet de convention et de règlement sanitaire international signé le 3 février 1852 : ce règlement ne fut ratifié que par la France et la Sardaigne, et promulgué par ces deux pays le 27 mars 1853 (2). De nouvelles et nombreuses conférences ont eu lieu depuis, à Constantinople en 1871, à Vienne en 1874, à Rome en 1885, à Venise en 1892 : aucune d'elles n'a encore abouti à un traité international.

400. — *c*. Les intérêts fiscaux et commerciaux de l'État riverain exigent qu'il exerce une *police de douane* dans ses eaux territoriales.

Dans quelle mesure les taxes douanières doivent-elles grever les marchandises importées ? C'est une question complexe, assez difficile à résoudre, et dont l'intérêt est capital : d'une part, la liberté du commerce international doit être respectée ; de l'autre, il y a lieu d'assurer les intérêts fiscaux de l'État et de protéger le commerce des nationaux. Cette dernière considération l'emporte actuellement, et tous les peuples établissent sur leurs frontières des lignes de douane ; les différences n'existent qu'au point de vue de la fixation des tarifs.

En principe, la surveillance exigée par la perception des droits de douane entraîne l'exercice d'un droit de police sur les navires qui pénètrent dans les eaux d'un État, la visite et la détention des navires suspects de se livrer à la contrebande, la capture et la confiscation des marchandises prohibées, la répression par voie d'amende et d'emprisonnement des infractions à la législation locale. En principe aussi, le droit de visite peut être exercé aussi bien sur les navires de guerre que sur les navires de commerce ; cependant, par un senti-

(1) En France, ordonnance royale du 18 août 1847 et décrets du 10 août 1849, 24 décembre 1850, 22 février-19 mai 1876 ; en Suède, loi du 19 mars 1875 ; en Hollande, lois du 28 mars 1877 et du 23 avril 1879 ; aux États-Unis, loi du 2 juin 1879, etc.

(2) A la suite de l'épidémie de fièvre jaune qui sévit à Saint-Nazaire, une nouvelle convention, signée le 24 juin 1864 entre la France et l'Italie, est venue modifier quelques dispositions du règlement de 1852.

ment de courtoisie internationale, les premiers en sont généralement dispensés. Au reste, tout dépend des relations qui existent entre les États et des traités qui les lient. Ainsi, une exemption de ce genre existe au profit des navires anglais et français par droit de réciprocité (1), les navires espagnols ne peuvent être visités qu'en présence du consul espagnol, etc. En France, les navires de guerre étrangers jouissent en principe de la franchise des droits de douane et des taxes de consommation intérieures (2).

Le rayon de surveillance douanière est plus étendu que celui de la mer territoriale. Il est facile de justifier cette extension. En effet, si la frontière s'arrêtait à la ligne même de séparation des deux États, il serait facile de faire franchir en fraude cette limite aux objets prohibés ou taxés. Il convenait donc d'étendre le rayon de surveillance et de fixer au delà des frontières un espace où les règlements de douane s'appliqueraient dans toute leur rigueur : la nécessité du rayon-frontière s'imposait aussi bien sur les frontières terrestres que sur les frontières maritimes. C'est ainsi qu'en France le rayon extérieur des douanes, après avoir été de deux, puis de quatre lieues, a été fixé par la loi du 27 mars 1818 (art. 13) à deux myriamètres. On a prétendu que cette limite était excessive, en tant qu'elle dépassait l'étendue de la mer territoriale : nous ne le croyons pas. L'extension du rayon des douanes ne doit pas être considérée seulement comme une simple concession réciproque des États, fondée sur leur consentement tacite, mais bien, ainsi que nous l'avons déjà dit en matière de police sanitaire, comme résultant de l'exercice de leurs droits respectifs. Au reste, la question n'a plus guère d'intérêt pratique, depuis que les progrès de l'artillerie ont donné aux canons actuels une portée égale, peut-être même supérieure, à la distance qui vient d'être indiquée (3).

401. — Nous n'insisterons pas autrement sur ces questions douanières, qui relèvent bien plutôt de la science économique que du droit

(1) Circulaire du 13 juillet 1814.

(2) IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 225 et s. ; *Journal du dr. int. privé*, 1875, p. 87.

(3) La pratique américaine et anglaise permet de saisir même en dehors de la limite ordinaire des eaux territoriales les navires qui violent les lois de douanes. La loi anglaise du 28 août 1833 dispose que les navires de commerce étrangers trouvés dans la limite de 4 *leagues* (12 milles) des côtes, seront confisqués, s'ils sont chargés de marchandises prohibées et n'obéissent pas à la sommation qui leur est faite d'avoir à se retirer dans les 48 heures. De même, en Espagne, l'article 15 du décret du 3 mai 1830, reproduit dans le décret du 20 juin 1852, dispose que la limite de surveillance douanière est de six milles (IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 233).

des gens. Il convient néanmoins d'accorder une brève mention à l'abolition du *pacte colonial*.

Ce système restrictif, imposé au commerce des colonies par l'Espagne et le Portugal au XVI^e^ siècle, par l'Angleterre sous Cromwell, et par la France à partir du ministère de Colbert, trouvait, disait-on alors, sa justification dans le droit qu'avaient les métropoles de s'indemniser des dépenses faites pour l'entretien des colonies. Il reposait sur les quatre règles suivantes : interdiction pour les colonies de s'approvisionner ailleurs que sur les marchés de la métropole ; les produits coloniaux ne pouvaient être vendus qu'à la métropole ; l'intercourse coloniale n'était permise qu'aux navires nationaux ; en revanche, certains privilèges étaient reconnus aux colonies sur le marché national.

Le pacte colonial, rompu dans les colonies anglaises en 1850, a cessé d'être applicable aux colonies françaises de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, en vertu de la loi du 3 juillet 1861 ; la réforme a été étendue par la suite, de 1864 à 1868, aux autres colonies. Un sénatus-consulte du 4 janvier 1866 leur a accordé la liberté de commercer avec toutes les nations, ainsi que la faculté d'établir des octrois de mer (taxes à l'importation) sur les marchandises de toute provenance et des droits de douane sur les produits étrangers (1).

402. — *d.* Enfin, chaque État maritime a le droit, dans l'intérêt de la sécurité générale et du commerce national, d'exercer dans ses eaux une *police de navigation*, c'est-à-dire de prendre les mesures nécessaires pour assurer la navigation le long des côtes.

Pareil droit n'a jamais été contesté. Mais on a discuté la question de savoir si les États pouvaient, à raison des facilités de navigation qu'ils leur offraient, imposer aux navires étrangers le paiement de taxes et de

(1) Le pacte colonial a trouvé encore de nos jours des défenseurs (V., notamment, ANTOINE, note sous P. FIORE, *op. cit.*, II, p. 124, note 1). Mais, en général, on condamne ce régime inique, dont l'effet était de dépouiller les travailleurs de la libre disposition de leurs produits, de faire peser sur les colonies une tyrannie commerciale odieuse, d'engager la production dans une voie exclusive en vue des exportations, de ruiner, d'affamer et d'exaspérer les colons. « Les conséquences du système adopté par les premiers colonisateurs ne nous ont valu en définitive que la traite des noirs, les guerres de douanes, les guerres maritimes, des dépenses navales énormes, même en temps de paix, et la nécessité de payer fort cher les denrées que l'Europe devrait avoir à bon marché, si elle eût employé à fertiliser les colonies la dixième partie des trésors consommés à les ruiner. En somme, le régime colonial n'a abouti qu'à créer entre les métropoles et leurs dépendances une réciprocité de préjudices et de dommages, et le commerce des colonies n'a été des deux parts qu'une source de vexations et d'appauvrissement » (BLANQUI, *Histoire de l'économie politique en Europe*, I, p. 309 et s.). — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 425 et s. et la note ; CAUCHY, *op. cit.*, II, p. 230 et s. ; *Revue de dr. int.*, 1886, XVIII, p. 125 et s.

redevances particulières. Nous ne croyons pas qu'ils le puissent, tout en admettant des réserves pour le cas où il s'agirait de secours spéciaux donnés à un navire en détresse, ou de l'établissement et de l'entretien de travaux extraordinaires.

2° — *Mers intérieures ou fermées.*

403. — Les mers intérieures ou fermées, proprement dites, sont celles qui, enclavées dans les terres, n'ont aucune communication avec l'Océan. Ces mers font partie intégrante du territoire de l'État riverain ou des États riverains, s'il y en a plusieurs; dans ce dernier cas, chaque État exerce sa souveraineté jusqu'à la ligne de respect; au delà, dans sa partie centrale, la mer est libre pour les riverains, mais reste naturellement fermée aux nations qui n'y ont aucun moyen d'accès.

La Mer morte est un exemple de mer intérieure dépendant d'un seul État; elle appartient à l'Empire ottoman. La mer Caspienne a pour États riverains la Perse et la Russie; on la considère cependant comme une mer exclusivement soumise à la souveraineté de cette dernière, depuis le traité de Tourkmantchaï conclu en 1828, aux termes duquel le Schah cédait à perpétuité à l'empereur de Russie le droit d'entretenir sur la mer Caspienne des navires de guerre, à l'exclusion de toute autre Puissance (1).

Les mers intérieures proprement dites sont rares. Le plus souvent, elles communiquent avec l'Océan par des détroits plus ou moins resserrés. Aussi, appelle-t-on généralement mers fermées celles qui, s'avançant profondément dans les terres, réunissent les deux conditions suivantes : 1° elles ne communiquent avec la mer libre que par un passage assez étroit pour être commandé par l'État qui est maître de ses rives; 2° ses bords, ainsi que les deux rives du détroit qui y donne accès, appartiennent à la même souveraineté. Lorsque ces deux conditions se trouvent réalisées, la mer est dite *territoriale*, et, quelle que soit son étendue, devient la propriété exclusive de la nation riveraine. Donc aussi, lorsque le littoral d'une pareille mer appartient à plusieurs souverains, la mer n'est plus réputée fermée : aucun de ces souverains, pas même le propriétaire des deux bords du détroit qui la fait communiquer avec l'Océan, n'a le pouvoir de fermer le passage; une pareille mesure serait contraire à l'indépendance des États riverains, ainsi qu'à celle des États étrangers, qui doivent conserver le droit de commercer avec eux (2).

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 496; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 53.

(2) HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, I, p. 94 et s. — Il est bien entendu que nous nous

Nous constaterons enfin, avec la grande majorité des auteurs, qu'une mer intérieure, dont les côtes appartiennent à différentes souverainetés et qui communique avec la mer libre, peut être considérée comme fermée, lorsque tous les États riverains sont d'accord pour en interdire l'accès aux pavillons étrangers. La mer Baltique est dans ce cas : par une convention de neutralité de 1780, les Puissances du nord de l'Europe la fermèrent aux navires de guerre des belligérants. Malgré les protestations dont elle a été l'objet, notamment de la part de l'Angleterre, cette mesure est tenue pour légitime par le plus grand nombre des publicistes. Observons cependant que cette disposition n'a pas été renouvelée depuis le siècle dernier, et qu'en 1854, comme en 1870, la mer Baltique n'a pas été fermée à la marine des nations belligérantes, ce qui peut d'ailleurs s'expliquer par l'attitude politique des Puissances riveraines et surtout par la supériorité imposante des flottes appartenant aux États occidentaux.

404. — La *mer Noire* occupe, dans le système des relations internationales, une situation spéciale.

Elle baigne de ses eaux la Turquie et la Russie, et communique par le détroit de Constantinople et des Dardanelles avec la Méditerranée. Au point de vue des principes, ce n'est pas une mer fermée, bien qu'elle communique avec l'Océan par une succession de passages tellement resserrés que la Turquie, maîtresse de leurs rives, peut les couvrir du feu de son artillerie : car elle baigne en Europe et en Asie les possessions de deux Puissances différentes. Cependant, ce n'est pas toujours une mer entièrement libre.

Autrefois, la mer Noire était située au milieu de provinces turques ou dépendantes de la suzeraineté de la Turquie, et faisait naturellement partie du territoire de cette Puissance. En 1696, Pierre-le-Grand, en s'emparant d'Azof, y établit son empire, et, dans le traité de Constantinople du 13 juillet 1700, eut soin de stipuler au profit des Russes la navigation sur ses eaux. Chassés de ses bords par les Turcs, les Russes perdirent par le traité de Belgrade du 17 septembre 1739 le droit d'y avoir des bâtiments de guerre ou de commerce : ils durent, pour leur négoce, recourir aux navires turcs. Peu de temps après, un retour de fortune fit perdre à la Porte une très grande partie de ses possessions maritimes, et le traité de Koutchouk-Kainardji, signé en 1774, assura à la Russie sur la mer Noire, en lui en ouvrant la navigation, une prédominance absolue. Le traité d'An-

plaçons exclusivement ici au point de vue du droit ; car, si le maître des deux rives de l'entrée est assez fort pour fermer l'accès de la mer enclavée, les États qu'elle baigne seront exposés en fait à subir sa loi (PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 178).

drinople (1829) fit plus encore : il en attribua exclusivement la navigation à la Russie, qui y maintint une flotte considérable et imposa à la Turquie l'obligation d'ouvrir ses détroits au commerce étranger, tout en les fermant aux bâtiments de guerre. Cette dernière mesure, qui livrait sans défense la Porte aux attaques de la flotte russe, fut de nouveau stipulée dans la convention de Londres du 13 juillet 1841 (1).

Le traité de Paris du 30 mars 1856 revisa les stipulations de 1841. Il eut pour résultat de garantir l'indépendance ottomane vis-à-vis de la Russie, en décidant que la mer Noire serait désormais une mer neutre, que ses ports seraient ouverts au commerce de toutes les nations, mais que ses eaux resteraient fermées aux navires de guerre même des États riverains. Ceux-ci ne pourraient y entretenir que quelques bâtiments légers, propres à assurer la sécurité des côtes et la police de navigation. En même temps, la conservation et l'établissement d'arsenaux de marine militaire sur ses bords étaient prohibés (2).

Les dispositions du traité de Paris tombèrent en 1871. Profitant du désastre subi par la France et alléguant la violation du traité de 1856 (3), la Russie s'affranchit de ses obligations. Les Puissances signataires protestèrent, à l'exception de la Prusse, qui proposa la réunion d'une conférence destinée à reviser les clauses du traité de Paris. La proposition fut acceptée, et la conférence, ouverte à Londres, aboutit au traité du 13 mars 1871. Ses dispositions essentielles sont les suivantes : la mer Noire est ouverte au commerce de toutes les nations ; le principe de la clôture des détroits est maintenu, sauf la faculté pour le sultan de les ouvrir en temps de paix aux bâtiments de guerre des Puissances amies ou alliées, dans le cas où il le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du traité de Paris. En même temps, et à la même date, la Turquie et la Russie passaient entre elles une convention spéciale, aux termes de laquelle les stipulations de 1856, relatives au nombre et à la force des navires de guerre qu'elles avaient le droit d'entretenir dans la mer Noire, étaient et demeuraient abrogées (4).

Cette convention spéciale peut être justement considérée comme une menace pour la liberté de la navigation des marines étrangères. En

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 600.

(2) *Ibid.*, VII, p. 63 et s.

(3) L'empereur d'Autriche était venu rendre visite au sultan, et, à cette occasion, une escadre autrichienne avait été admise dans les eaux de Constantinople.

(4) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 463 et s. — Le traité de Berlin de 1878 a confirmé les dispositions des traités de 1856 et 1871.

réalité, elle consacre un régime assez anormal : tandis que la mer Noire devrait être libre et ouverte à toutes les nations, elle n'est ouverte en fait qu'à leurs navires de commerce, et reste fermée aux bâtiments de guerre autres que ceux de la Russie et de la Turquie.

3° — *Détroits.*

405. — Pour régler la situation internationale des détroits, plusieurs hypothèses doivent être distinguées.

406. — *a*) Les détroits appartiennent au territoire des États riverains, lorsqu'ils sont entièrement commandés par des canons placés sur leurs rives, ou, ce qui revient au même, que l'entrée et la sortie peuvent en être défendues par la Puissance maîtresse de leurs bords, et qu'ils donnent accès à une mer fermée ou réputée telle.

407. — *b*) Si le détroit unit deux mers libres, il appartient à l'État riverain en tant que mer territoriale et dans les limites du droit qui lui appartient sur la mer territoriale; mais son usage doit être libre, pourvu qu'il soit innocent.

Cette dernière condition entraîne pour l'État riverain le droit de prendre telles mesures de défense et de sûreté qu'il juge convenables. Dans quelles limites peut-il exercer ce droit ? Il est assez difficile de le dire. Certains vont jusqu'à réclamer la liberté du passage pour tout navire, sans surveillance ni contrôle d'aucune sorte, — opinion qui semble inadmissible, car elle exposerait l'État riverain aux surprises et aux attaques soudaines des bâtiments de guerre qui longent incessamment ses côtes (1). D'autres, au contraire, autorisent l'État riverain à se prévaloir de sa souveraineté territoriale pour fermer le détroit aux navires de guerre ou déterminer les conditions sous lesquelles il leur sera permis d'y pénétrer (2). Il existe, enfin, une opinion intermédiaire, qui semble rallier la majorité des suffrages et qu'en fait la diplomatie admet : elle se contente de donner à l'État riverain un droit de surveillance générale (3); ainsi, le Bosphore et les Dardanelles ne peuvent être franchis par des bâtiments de guerre sans une autorisation spéciale de la Turquie, autorisation que celle-ci a toujours considérée comme l'une de ses prérogatives essentielles (4).

408. — L'hypothèse du passage des navires de guerre mise à part,

(1) HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, I, p. 97 et s.

(2) P. FIORE, *op. cit.*, II, p. 21 et s. ; WHEATON, *Elém. de dr. int.*, I, p. 180.

(3) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 584; ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 145; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 210 et rem. 1; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 188 et s.

(4) Assez récemment, la Russie, voulant faire passer par le Bosphore trois de ses torpilleurs, fut obligée d'en demander l'autorisation à la Porte, qui s'y

il est certain que le détroit qui fait communiquer des mers libres est soumis à l'autorité de l'État maître de ses rives, dans la limite nécessaire à sa sûreté et à son indépendance. Dans ces détroits, comme dans les mers territoriales, l'État riverain peut émettre des règlements relatifs au droit de pêche, à la navigation et à la police douanière, construire des phares, des sémaphores, établir des postes de pilotes, etc. Les dépenses occasionnées par ces divers services l'autorisent-elles à percevoir à titre d'indemnité un impôt sur le passage des navires étrangers? Nombre d'auteurs le pensent, et jugent la perception légitime, pourvu qu'elle soit restreinte dans de justes limites et réglée de manière à ne pas avoir le caractère d'une taxe de passage. Nous préférons cependant la solution contraire. Quelque resserré que soit le détroit, la pratique internationale admet que le passage en doit être libre, et qu'en dehors des mesures qu'il doit pouvoir prendre et imposer en vue d'assurer la sécurité de son territoire, la protection du commerce national et la facilité de la navigation, l'État riverain ne peut rien faire qui puisse le restreindre ou le gêner. Or, la perception de taxes ou d'impôts quelconques aurait précisément cet effet. A notre avis, ces taxes ou ces impôts ne peuvent résulter que du libre consentement des États. Si les difficultés ou les dangers de la navigation exigent la construction et l'entretien de travaux et d'établissements particuliers, rien n'empêche l'État riverain d'obtenir des Puissances étrangères qu'elles contribuent à des dépenses qui satisfont à un intérêt général, en payant une rétribution proportionnée au service rendu; mais ceci relève du droit conventionnel des États. En dehors de tout traité, nous n'admettons pas qu'une obligation de ce genre puisse être imposée aux tiers. Au reste, il faut observer que l'État, qui fait les dépenses exigées à ses yeux par l'intérêt et la sûreté de la navigation, sert avant tout ses propres intérêts: il a surtout en vue la sauvegarde de ses nationaux et profite largement du passage des navires étrangers, dont il facilite la navigation vers ses ports et qui l'en récompensent en contribuant au développement de son commerce (1).

409. — Le Danemark a longtemps perçu, en vertu de traités qui remontaient au XIV[e] siècle, des droits de péage sur les navires étran-

opposa tout d'abord, parce qu'il s'agissait de navires de guerre. Après diverses négociations, l'autorisation fut exceptionnellement accordée pour les trois navires nominativement désignés. Les Russes, ayant prétendu en faire passer d'autres, rencontrèrent une opposition formelle de la part du gouvernement turc (IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 61).

(1) HEFFTER, *op. cit.*, p. 152; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 193 et s.; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 63.

gers passant par les détroits du Sund, du grand et du petit Belt. Les villes hanséatiques avaient commencé par résister à cette perception. Mais le Danemark, brisant tous les obstacles, réussit à imposer la taxe aux Puissances, s'obligeant en retour à prendre sous sa protection leurs navires dans la traversée des détroits, à les défendre contre les pirates, et à assurer dans ces parages l'établissement et l'entretien des signaux maritimes. Avec le temps et par suite du développement des relations maritimes, ces droits avaient pris une telle importance qu'ils étaient devenus hors de proportion avec les dépenses qu'ils avaient officiellement pour but de couvrir. La piraterie avait d'ailleurs disparu, et la séparation du duché de Sleswig et du Danemark avait fait disparaître la souveraineté de cette Puissance sur l'un des détroits, le petit Belt. De nouvelles protestations se firent entendre. En 1848, les États-Unis notifièrent au gouvernement danois leur volonté bien arrêtée de ne plus se soumettre aux péages de la Baltique ; ils furent suivis dans cette résistance par plusieurs autres États. Le Danemark finit par céder, et, le 3 février 1857, une conférence s'ouvrit à Copenhague. Les négociations aboutirent au traité du 14 mars de la même année, stipulant l'abolition par voie de rachat des péages du Sund et des Belts. Le Danemark renonçait à ses taxes et à son droit de visite; il s'engageait à entretenir et à améliorer les phares et les signaux maritimes sur les côtes et dans les ports danois; l'emploi des pilotes n'était plus déclaré obligatoire, et les navires qui s'en dispensaient s'affranchissaient par là-même du droit de pilotage ; enfin, le gouvernement danois stipulait non à titre de renonciation à ses droits de souveraineté, mais à titre de paiement des frais qu'il s'engageait à supporter, une somme de 91 millions environ. que les États contractants se répartissaient entre eux dans une proportion déterminée et qu'ils s'engageaient à payer en vingt ans (1). Les États-Unis, qui n'avaient pas pris part à la convention, signèrent avec le Danemark un traité spécial, dans les mêmes termes, le 11 avril 1857.

Actuellement, la mer Baltique est ouverte à tous les navires.

410. — *c*) Il peut arriver qu'un détroit, reliant deux mers libres, au lieu d'appartenir à une seule et même souveraineté, baigne le territoire d'États différents. Dans ce cas, chaque État riverain exerce sa souveraineté sur ses eaux territoriales, dans les limites précédemment fixées. Mais le détroit peut être tellement resserré que les eaux territoriales de l'un empiètent sur celles de l'autre, et que les diverses souverainetés riveraines se trouvent pour ainsi dire en concurrence. On admet alors généralement, à défaut de traités spéciaux ou d'usages constants, que la ligne médiane doit les délimiter.

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 259.

La distance séparative des deux États peut être telle que la science moderne songe à les relier par un tunnel sous-marin. La question des tunnels sous-marins peut donner lieu à des difficultés d'ordre international : témoin, le projet d'un tunnel sous la Manche, qui émut si fort l'Angleterre et lui fit craindre pour son indépendance et sa sécurité intérieure. Un projet de traité entre l'Angleterre et la France, du 30 mai 1876, en prévoyait l'établissement, et portait que chaque gouvernement se réserverait le droit de le détruire, quand il le jugerait nécessaire à sa défense (1). Mais, le 27 juin 1888, la Chambre des communes rejetait à une forte majorité le bill relatif à la continuation des travaux d'étude, et le projet tombait dans l'eau.

411. — *d*) Il faut enfin rapprocher des détroits proprement dits ces détroits artificiels qu'on appelle des *canaux maritimes*, dont l'importance au point de vue des relations internationales n'est plus à démontrer.

Il est certain que les canaux artificiels qui communiquent avec la mer libre appartiennent à l'État sur le territoire duquel ils ont été construits et qui les a creusés ; mais il est également hors de doute, du moins en théorie, que cette propriété n'est pas exclusive de l'usage innocent qui doit en être concédé à toutes les nations. Cette solution est conforme aux droits de l'humanité ainsi qu'à l'intention probable des parties. Elle ne s'oppose d'ailleurs aucunement à ce que l'État, propriétaire du canal, se réserve le droit de prendre à son égard toutes les mesures propres à assurer la sécurité de son territoire et la satisfaction de ses intérêts commerciaux et fiscaux.

412. — Le *canal de Suez* est, à cet égard, dans une situation particulière. Il n'a pas été l'œuvre de l'État riverain, c'est-à-dire de l'Égypte, mais bien d'une compagnie concessionnaire, qui, bien qu'ayant son siège social à Paris, n'est pas française, puisque ses statuts la déclarent égyptienne et que son conseil d'administration est cosmopolite. L'acte de concession date du 5 janvier 1856 : il déclare formellement que le canal et les ports qui en dépendent seront ouverts à tous les navires, sans distinction de personne ni de nationalité, moyennant le paiement des droits et l'observation des règlements établis par la compagnie, et fait défense à celle-ci d'accorder à des navires ou à des sociétés particulières des avantages qu'elle n'accorderait pas aux autres.

Pour assurer la libre navigation du canal, il était nécessaire d'en prononcer la neutralité. Cette question préoccupait depuis longtemps les esprits (2). Peu d'années après son ouverture, en 1873, une

(1) V. *Archives diplomatiques*, 1885, n° 7, p. 109. — Cf. *Revue politique et littéraire*, 25 mars 1882.

(2) L'Angleterre avait tout d'abord proposé la construction d'un canal d'une

commission internationale réunie à Constantinople reconnaissait que la navigation du canal serait en fait commune aux bâtiments de guerre et aux navires construits ou nolisés pour le transport des troupes (1). Cette déclaration était insuffisante, car elle ne s'occupait pas de la situation qui serait faite aux navires de commerce, dans le cas où la Porte serait l'une des Puissances belligérantes. On comprend dès lors l'inquiétude qui s'empara des commerçants et des actionnaires de la compagnie de Suez en 1878, pendant la guerre turco-russe, au sujet des dangers que pourrait courir la libre navigation du canal. Le gouvernement anglais jugea utile d'intervenir : il déclara, en février 1877, qu'il tiendrait toute tentative de bloquer ou d'entraver par un moyen quelconque la navigation dans le canal ou ses approches pour un acte non seulement nuisible au commerce du monde, mais encore spécialement dirigé contre ses intérêts, et qu'il croirait devoir se départir, si le fait venait à se produire, de son attitude de neutralité passive. Le gouvernement russe répondit qu'il n'avait nulle intention pareille, considérant le canal de Suez comme une œuvre internationale, qui devait rester en dehors de toute atteinte.

La guerre d'Égypte, en 1882, suscita de nouvelles craintes. Elles furent heureusement chimériques. Mais les événements avaient démontré la nécessité d'une protection internationale, garantie par un traité formel. Ce fut encore le gouvernement anglais qui proposa les bases d'un arrangement, dont il appréciait particulièrement toute l'utilité. Après deux ans de tergiversations, en 1885, une commission internationale, composée des délégués des principales Puissances européennes, se réunit à Paris, avec la mission de rédiger un règlement définitif garantissant le libre usage du canal de Suez (2). Ses membres se par-

largeur et d'une profondeur telles que les navires de guerre ne pussent y passer : c'était une idée singulière, qui n'aurait pas manqué, si elle avait été admise, de porter un grave préjudice au commerce, en fermant le canal aux navires de commerce de fort tonnage. (V. à ce sujet, L. RENAULT, Journal *la Loi*, nos des 16, 17, 19 août 1882). — Quelques publicistes ont prétendu qu'en réservant le cas où la Turquie serait partie belligérante et par suite pourrait défendre le passage aux navires ennemis, il était inutile de déclarer la neutralité du canal. Cette doctrine est fausse : les dimensions du canal sont assez grandes et les points de contact assez nombreux pour que les bâtiments des belligérants qui s'y rencontreraient aient la tentation de violer cette neutralité ; un engagement formel à cet égard n'est donc nullement superflu (L. RENAULT, Journal *la Loi*, 1882, n° 195). — V. également à ce sujet, *Revue de dr. int.*, 1875, p. 682 ; 1878, p. 490 ; 1882, p. 355.

(1) Déclaration des 6-14 décembre 1873, acceptée par la Porte et le président-directeur de la compagnie de Suez, et signée par les représentants de presque tous les États maritimes d'Europe.

(2) Livre jaune, documents diplomatiques, avril-novembre 1885.

tagèrent immédiatement entre deux théories : l'une, soutenue par les délégués français, reposait sur le principe de l'intervention en cas de violation de la neutralité du canal et parlait de garantie internationale, en réclamant l'organisation d'une commission internationale chargée de la surveillance et du contrôle des passages et la présence de bâtiments stationnaires aux embouchures du canal; l'autre, moins complète, présentée par l'Angleterre, rejetait toute idée d'intervention; toutes les deux s'accordaient d'ailleurs sur le double principe de la liberté et de la neutralisation du canal. Ces deux systèmes furent longtemps discutés. En fin de compte, les travaux de la commission aboutirent au traité signé à Constantinople le 29 octobre 1888, et promulgué, en ce qui concerne la France, le 28 janvier 1889. Ses dispositions essentielles sont les suivantes : le canal sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon; le blocus ne pourra jamais y être établi; aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou destiné à préparer une opération militaire, ne pourra être exercé ni accompli dans le canal ni ses ports d'accès, ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ces ports, alors même que la Porte serait l'une des Puissances belligérantes; les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront, dans le canal ou ses ports d'accès, se ravitailler ou s'approvisionner que dans la limite strictement nécessaire; le transit de ces bâtiments s'effectuera dans le plus bref délai; leur séjour à Port-Saïd et dans la rade de Suez ne pourra dépasser vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée, et un intervalle de vingt-quatre heures devra toujours s'écouler entre la sortie d'un port d'accès d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la Puissance ennemie; enfin, ces navires ne pourront, en temps de guerre, débarquer ou prendre dans le canal ou ses ports d'accès ni troupes, ni munitions, ni matériel de guerre. Le soin de veiller à l'observation de ces dispositions est confié d'abord au gouvernement égyptien, et, d'autre part, à une commission internationale composée des représentants des Puissances au Caire. Cette commission est en outre chargée de tracer sur les bords du canal la zone inaccessible aux armées et de requérir les troupes nécessaires pour défendre en cas de besoin sa neutralité : ces troupes doivent être fournies par le gouvernement égyptien; si celui-ci ne peut en donner une quantité suffisante, par le sultan, et, en cas de désistement du sultan, la commission doit faire appel aux Puissances (1).

(1) V. sur la convention de Constantinople, ASSER, dans la *Revue de dr. int.*, 1888, XX, p. 529 et s.

Beaucoup de publicistes pensent que cette convention sera moins avantageuse pour la France que pour l'Angleterre. Non seulement celle-ci continue, en dépit

413. — Le *canal de Panama*, projeté depuis longtemps et dont malheureusement la réalisation semble devoir se faire encore longtemps attendre, a donné lieu également à des conventions et des règlements qu'il est intéressant de signaler.

Dès l'année 1840, l'Angleterre et les États-Unis, c'est-à-dire les deux Puissances les plus intéressées dans la question, avaient engagé des négociations au sujet des conditions dans lesquelles les navires feraient usage du canal en projet. Le 19 avril 1850, elles signaient une convention, dont les dispositions sont remarquables : les deux Puissances y déclarent que le canal de Panama doit être une voie de communication établie au profit de l'humanité et ouverte également à toutes les nations ; elles s'engagent à ne pas exercer de droit exclusif de contrôle sur le canal, ni à user de leur influence sur les gouvernements de l'Amérique centrale pour y obtenir une situation privilégiée ; en cas de guerre entre elles, leurs navires ne peuvent être capturés, ni bloqués, ni arrêtés pendant la traversée du canal ; enfin, elles s'obligent à maintenir sa sécurité et à faire respecter sa neutralité, convenant notamment que la contrebande de guerre n'y pourrait être recherchée ni saisie (1).

En 1878, lors de l'entreprise du canal, l'acte des États-Unis de Colombie, c'est-à-dire de la Puissance territoriale, consacra à peu près les mêmes principes ; il faut remarquer cependant qu'il défendait le libre passage aux bâtiments de guerre des Puissances en hostilité avec la Colombie, à moins que des traités spéciaux avec celle-ci ne leur assurassent en tout temps le droit de libre circulation. Cette stipulation, contraire au traité de 1850 qui tendait à un contrôle international et à une neutralité universelle, motiva une correspondance diplomatique entre les gouvernements d'Angleterre et des États-Unis. Dans une note adressée le 24 juin 1881 au plénipotentiaire américain à Londres, M. Blaine déclarait que le contrôle des nations étrangères était inutile, et que les États-Unis protégeraient suffisamment le canal sans leur intervention. C'était une nouvelle

de ses engagements, à occuper l'Égypte et aura par suite ses soldats à proximité du canal, mais encore elle possède depuis le commencement du siècle l'île Périm, qui commande absolument l'entrée de la mer Rouge du côté de l'océan Indien. Tout navire qui sort de la mer Rouge pour entrer dans l'océan Indien doit donc nécessairement passer sous ses canons ; et, si l'une des portes du long couloir formé par la mer Rouge est toujours ouverte, grâce à la neutralisation du canal de Suez, l'autre reste à la disposition de l'Angleterre (IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 109).

(1) DE MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, XV, p. 251. — Cf. IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 112 et s. La commission internationale de Suez n'a pas dévelo pé ce dernier corollaire.

application de la doctrine de Munroë. L'Angleterre protesta et sut résister à ces prétentions injustes : elle montra avec évidence que les États-Unis ne pouvaient invoquer leur célèbre doctrine pour écarter l'action des Puissances intéressées à garantir la neutralité du canal de Panama.

Battu de ce côté, le gouvernement des États-Unis se retourna d'un autre. Le 12 janvier 1887, le Sénat américain votait une résolution invitant le président de la Confédération à négocier avec le Nicaragua la concession d'un canal inter-océanique. Le gouvernement se décida à prendre sous son patronage le projet de ce nouveau passage maritime, et le Sénat adoptait finalement un bill autorisant la création d'une compagnie chargée d'établir le canal sur lequel le gouvernement de l'Union doit, conformément au contrat conclu avec le Nicaragua exercer un contrôle exclusif (1).

4° — Ports, havres et rades.

414. — En fait, les ports, les havres et les rades sont susceptibles de possession et de propriété ; en droit, ils sont considérés en effet comme appartenant à l'État riverain. La plupart des législations européennes en font une dépendance du domaine public (2).

415. — Les États, en vertu de la souveraineté qu'ils exercent sur les ports, les havres et les rades, peuvent prendre à leur égard telles mesures qu'ils jugent propres à assurer la sécurité de leur territoire et la satisfaction de leurs intérêts commerciaux et financiers ; par exemple, les déclarer ouverts ou fermés, y assujettir les navires étrangers à des règlements spéciaux en ce qui concerne leur entrée, leur séjour et leur mouvement dans les bassins, le déchargement et le chargement des marchandises, etc., enfin, les soumettre à la perception de certains droits de navigation, tels que droits de tonnage, de quai, de pilotage, de station et de quarantaine. Ce pouvoir d'exclure ou d'admettre les navires étrangers et de les assujettir à une réglementation particulière appartient d'une manière absolue à l'État : c'est une conséquence logique de son droit de souveraineté ; mais son intérêt bien entendu s'oppose à ce qu'il en use arbitrairement, et il est universellement admis de nos jours, d'une part qu'il ne saurait refuser absolument et sans de graves raisons l'usage innocent de ses ports et de ses rades, d'autre part que toutes les mesures de police ou de finances qu'il édicte à leur égard doivent être justifiées et avoir un

(1) Cf. sur tous ces points, IMBART LATOUR, *op.* et *loc. cit.*
(2) V. notamment l'article 538 du Code civil français.

caractère général, c'est-à-dire être imposées également à toutes les nations et ne pas constituer une charge pour les unes et un privilège pour les autres. L'État qui procéderait autrement, outre l'isolement funeste auquel il se condamnerait, susciterait des plaintes générales et s'exposerait pour le moins à des mesures de rétorsion.

416. — Au principe de la liberté d'accès dans les ports, havres et rades, la pratique et la doctrine admettent cependant une double dérogation : 1° Personne ne conteste que les États ne puissent rigoureusement fermer l'entrée de leurs ports militaires et de leurs arsenaux maritimes; 2° On admet également qu'ils peuvent interdire l'accès des ports marchands aux navires de guerre étrangers (mais à ceux-là seulement). Tout au moins ont-ils le droit de défendre à ces navires d'y stationner d'une manière permanente ou en trop grand nombre, sinon, de demander à leurs capitaines la raison de leur arrivée et de leur séjour. En fait, cet usage est généralement suivi : on cite, par exemple, le cas de l'escadre française arrêtée pendant quelques heures, en 1825, devant le port de la Havane, et qui ne put y pénétrer qu'après les explications fournies par son commandant.

Au reste, les traités contiennent souvent à cet égard des stipulations formelles et détaillées. Tantôt ils fixent les conditions générales d'entrée et de sortie des navires de guerre étrangers : c'est ainsi qu'il résulte du traité du 14 février 1663 (art. 30) entre la France et le Danemark que les bâtiments de guerre de l'une et l'autre Puissance auront pleine liberté d'accès dans leurs ports et fleuves respectifs, sans être obligés de subir de visites, pourvu qu'ils n'y fassent pas un long séjour sans nécessité et qu'ils donnent les explications demandées par les autorités locales (1); tantôt ils limitent le nombre des bâtiments qu'ils admettront dans leurs ports : par exemple, aux termes du traité du 10 octobre 1796 entre la France et le royaume des Deux-Siciles, les ports siciliens ne devaient pas recevoir plus de quatre navires français à la fois (2); aussi, en 1842, l'escadre française dut-elle se fractionner en trois divisions, pour entrer dans les ports de Naples, de Castellamare et de Baya (3).

(1) Th. Ortolan, *op. cit.*, I, p. 142 et s. — La même clause est reproduite dans différentes conventions conclues entre la France et la Hollande aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles.

(2) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 304.

(3) Imbart Latour, *op. cit.*, p. 41. — D'après le traité du 11 janvier 1787 entre la France et la Russie, le chiffre maximum des navires français et russes admis dans les ports fortifiés des deux Puissances était de cinq (De Clercq, *op. cit.*, I, p. 179); les conventions du 6 avril 1748 et 30 juillet 1789 entre le Danemark, les Deux-Siciles et Gênes, fixaient également ce nombre à cinq.

La fixation de ces détails par la voie des traités est avantageuse pour tous les

5° — *Golfes et baies.*

417. — Les golfes et les baies, ou portions de mer plus ou moins considérables qui s'avancent dans les terres, doivent-ils être soumis à la souveraineté territoriale de l'État riverain ? La règle généralement enseignée est qu'ils font partie de la mer territoriale, lorsque leur étendue est telle qu'il n'est pas impossible d'en défendre l'entrée du rivage. C'est dire qu'ils appartiennent à la souveraineté riveraine, quand ils ne dépassent pas en largeur la double portée d'un canon placé sur la rive, ou que l'entrée peut en être battue par l'artillerie, ou encore que leur ouverture est défendue naturellement par des îles, des bancs ou des rochers. Dans tous ces cas, il est manifeste que les golfes ou les baies sont en la puissance de l'État maître du territoire qui les enserre. Cet État en a réellement la possession (1).

Quant aux golfes et aux baies qui ne réalisent pas l'une ou l'autre de ces conditions, ils sont libres comme la mer dont ils font naturellement partie, sauf la portion correspondante à la mer territoriale de l'État riverain, laquelle reste soumise aux principes précédemment émis.

418. — La pratique accepte généralement ces solutions. C'est ainsi que l'article 9 de la convention anglo-française du 2 août 1839, réglant la pêche dans la Manche, accorde à l'État riverain le droit exclusif de pêche dans les baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles à compter des points extrêmes de la terre ferme ou des bancs de sable. De même, un avis de l'Office du commerce britannique, de novembre 1868, acceptant les limites de pêche fixées par la Confédération de l'Allemagne du Nord pour les côtes allemandes, reconnaît aux pêcheurs allemands le droit exclusif de pêche dans l'intérieur des baies ou courbes de la côte ayant une largeur de dix milles au plus, à partir des pointes extrêmes de la terre ferme et des bancs de sable. Nous signalerons enfin la convention internationale conclue le 6 mai 1882 à la Haye, et réglementant la pêche dans la mer du Nord en dehors des eaux territoriales : l'article 3 dispose que « pour les baies, le rayon de trois milles sera mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point dont l'ouverture n'excédera pas dix milles » (2). Il y a cependant des États

États : elle contribue à maintenir les relations pacifiques entre les peuples et protège contre les États puissants les États faibles, incapables de repousser les exigences des premiers et trop souvent exposés à devenir les victimes de leur condescendance.

(1) Th. Ortolan, *op. cit.*, I, p. 145.

(2) Cf. la loi française du 1er mai 1888, qui réserve aux nationaux le droit de

qui ont prétendu que les baies et les golfes devaient être considérés comme soumis à leur souveraineté, quelle que fût leur largeur : telle est la prétention que l'Angleterre et les publicistes anglais émettent non seulement sur les canaux de Bristol, de Saint-Georges, de Saint-Patrick et sur la mer d'Irlande qui enserrent leur territoire, mais encore sur les eaux comprises en dedans d'une ligne imaginaire tirée entre deux promontoires anglais, quelle que soit l'étendue de ces eaux : c'est ce qu'ils appellent les King's chambers ou chambres royales. De même, les États-Unis ont revendiqué un droit pareil sur les grandes baies de l'Amérique du Nord, comme le golfe du Mexique et la baie d'Hudson. Ces prétentions sont certainement exagérées; elles n'ont d'autre appui que la force des gouvernements qui les émettent (1).

§ II. — **De l'acquisition et de la perte de la souveraineté territoriale**

419. — Les jurisconsultes divisent les modes d'acquisition de la souveraineté territoriale en deux classes. selon qu'ils s'appliquent à des choses sans maître ou à des choses qui ont déjà fait l'objet d'une appropriation privée. Cette classification résulte d'une exacte appréciation des faits ; il n'y a pas de raison pour ne pas l'admettre.

Les causes d'acquisition de la souveraineté territoriale sont donc, pour employer le langage habituel, *originaires* ou *dérivées*. Les premières s'appliquent à des territoires vacants, les secondes ont pour objet la transmission sur un territoire déterminé d'une souveraineté qui y était antérieurement établie.

1. — Mode originaire.

420. — Le seul mode originaire d'acquisition du droit de souveraineté est, comme en droit privé, l'*occupation*, à laquelle nous rattacherons l'*accession*.

pêche dans les eaux territoriales et déclare que les baies où la pêche est réservée sont celles dont l'ouverture n'excède pas dix milles.

Ces diverses réglementations n'ont trait qu'au droit de pêche : c'est qu'en effet la pêche présente une utilité considérable et pour les populations côtières dont elle assure la subsistance et pour les nationaux en général dont elle développe le commerce et l'industrie. Mais l'on peut en tirer cette conclusion générale que l'État riverain exerce dans ces golfes et ces baies tous les droits qui lui sont reconnus sur les eaux territoriales. V. à ce sujet Imbart Latour, *op. cit.*, p. 50 et s.

(1) Imbart Latour, *op.* et *loc. cit.*; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, II, p. 207 et s. ; Travers Twiss, *op. cit.*, I, p. 273.

De l'occupation

421. — L'occupation peut être définie : la prise de possession effective d'un territoire sans maître. Ce mode a évidemment reçu ses plus fréquentes applications à l'origine des sociétés humaines, alors que ces sociétés s'organisaient en États et imprimaient par leur travail et leur énergie à la portion de terre qu'elles avaient choisie pour s'établir le cachet de leur personnalité. Aux XV^e^ et XVI^e^ siècles, lors de la découverte du nouveau monde, ce mode d'acquisition retrouva son importance primitive ; et, si de nos jours il paraît devoir être d'une application beaucoup plus rare, si la découverte de territoires sans maître semble désormais impossible, il faut reconnaître qu'au XIX^e^ siècle il a repris une place dont il était difficile, il y a peu de temps encore, de prévoir l'importance : depuis une vingtaine d'années, les Puissances se jettent dans une politique d'expansion extérieure, qui semble nous ramener à l'activité coloniale des siècles précédents. La question de l'occupation, en droit international, est donc toujours vivante ; à ce titre, elle mérite d'être sérieusement envisagée.

422. — Le point important est de déterminer exactement les *conditions* auxquelles doit satisfaire l'occupation, comme mode d'acquisition de la souveraineté territoriale.

On peut ramener ces conditions à deux ; il faut : 1° que l'occupation porte sur un territoire qui n'ait pas actuellement de maître, et que la prise de possession ne porte aucune atteinte aux droits des tiers ; 2° que le fait de l'appréhension soit accompagné de la volonté formelle de s'approprier d'une manière permanente le territoire occupé, et qu'il se manifeste par des actes extérieurs ou matériels, c'est-à-dire que l'occupation soit effective. A cette double condition seulement, l'occupation aura un caractère légitime et certain.

423. — *Première condition.* — L'occupant ne peut acquérir la souveraineté territoriale que sur un territoire sans maître et sous la condition de respecter les droits des tiers.

A ce propos, on s'est demandé s'il était loisible à une nation de s'approprier ainsi un territoire dont elle ne pouvait utiliser réellement toutes les parties et s'en réserver la jouissance exclusive au détriment d'États plus peuplés ou plus colonisateurs ? Une telle prétention, a-t-on dit, doit être repoussée comme contraire au droit naturel et au vœu de la nature, qui destine la terre aux besoins de l'humanité entière et ne donne à chaque peuple le droit de se l'approprier qu'en raison de l'utilité qu'il est capable d'en tirer, et non pour empêcher les autres d'en profiter (1).

(1) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 491 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, I, p. 178, art. 281.

L'observation ne manque pas de justesse ; mais, à notre sens, elle est dépourvue de portée pratique. De quel droit exiger de l'État, qui a pris possession de territoires étendus et les a réellement occupés, qu'il en cultive toute la surface et les rende uniformément productifs? Qui jugera ses facultés colonisatrices, sa force d'expansion, la mesure de ses besoins et de ses moyens? L'État, pas plus que le particulier, n'a de compte à rendre sur la façon dont il use de sa propriété; et, si l'on se place sur le terrain des faits, ce serait assurément une étrange prétention que d'imposer aux États-Unis, par exemple, ou à tel État de l'Amérique du Sud, l'abandon des vastes territoires qu'ils possèdent, sous prétexte qu'ils ne les ont pas encore peuplés ou qu'ils sont habités par des tribus sauvages (1).

424. — Une question plus sérieuse et plus pratique a été agitée : un État peut-il légitimement, au nom des droits supérieurs de la civilisation et de l'humanité, prendre possession d'un pays possédé par des peuplades sauvages ou barbares? Quelques-uns, et des meilleurs, le pensent (2). Ils invoquent la mission civilisatrice des peuples policés, la mise en activité de valeurs improductives, le développement des intérêts commerciaux et industriels d'un État ou d'un groupe d'États. Nous ne croyons pas que ces raisons suffisent à justifier leur doctrine. L'admettre, c'est ouvrir la porte à l'arbitraire et sanctionner les abus de la force (3). Certes, coloniser par des moyens pacifiques, obtenir des tribus indigènes la cession amiable de terres qu'elles occupent sans les cultiver, les former par l'exemple et l'intérêt à des mesures policées, les initier aux arts industriels, tout cela se recommande comme une œuvre légitime aux nations civilisées. Mais, commencer par les dépouiller de leur sol, pour les contraindre par la force, la crainte ou la misère, à une civilisation dont elles ne sentent pas le moindre besoin et qu'on a peut-être tort en somme de juger supérieure

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 347 et s.; CALVO, *op. cit.*, I, p. 321.

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 280, rem. 1, p. 176 et s.; VATTEL, et note de PINHEIRO-FERREIRA, *op. cit.*, I, p. 493 et s.

(3) Au reste, les auteurs qui permettent l'occupation des territoires habités par des tribus sauvages ou barbares l'ont si bien compris, qu'après avoir posé le principe de leur doctrine, ils ne manquent pas de la tempérer par des réserves importantes. C'est ainsi que VATTEL (*op.* et *loc. cit.*) loue « la modération des puritains anglais qui les premiers s'établirent dans la Nouvelle-Angleterre. Quoique munis d'une charte de leur souverain, ils achetèrent des sauvages les terrains qu'ils voulaient occuper. Ce *louable exemple* fut suivi par Guillaume Penn et la colonie des Quakers qu'il conduisit dans la Pensylvanie ». De même, BLUNTSCHLI (*op.* et *loc. cit.*), qui attribue aux États civilisés le soin de prendre en main l'éducation et la direction des peuplades sauvages, n'entend pas que ces dernières soient violemment expulsées; il recommande de les laisser émigrer en paix et de leur fournir un dédommagement équitable.

à la leur, leur imposer sans droit et sans responsabilité une éducation et une direction qu'elles repoussent, c'est, comme on l'a dit, s'exagérer singulièrement le rôle de l'humanité. Le premier devoir d'une nation qui se prétend civilisée est le respect de la propriété d'autrui, à plus forte raison celui de sa vie.

C'est là une vérité élémentaire. Il est malheureusement facile de constater qu'elle n'a pas toujours été respectée par la pratique des États contemporains.

425. — *Deuxième condition.* — L'occupation ne fait acquérir la souveraineté territoriale, que lorsqu'elle résulte d'une prise de possession réelle, effective.

C'est là un fait matériel, dont la constatation n'offre aucune difficulté : l'établissement d'une administration régulière, des travaux de fortification, d'exploitation ou d'amélioration du territoire, ou toute autre circonstance qui implique l'existence d'une domination permanente, serviront à le prouver. Quant aux actes purement symboliques, tels que l'érection d'une croix, la plantation d'un drapeau, le fait pour un explorateur de prendre solennellement possession de la terre qu'il découvre au nom de son gouvernement, ils sont insuffisants pour établir des droits de souveraineté : leur reconnaître une force quelconque serait faire place aux abus et aux contestations de toutes natures.

Aujourd'hui donc, ni la priorité de la découverte, ni l'intention manifeste d'acquérir la souveraineté d'un territoire ne constituent de titres juridiques suffisants. Et cependant, telle était la solution communément admise autrefois, aux XV^e^ et XVI^e^ siècles, lors des découvertes qui ouvrirent de nouveaux continents à la colonisation européenne. L'absence de principes certains autorisa les plus étranges prétentions. Pendant des siècles, la couronne d'Angleterre a basé la souveraineté qu'elle exerçait sur le continent nord-américain sur ce fait qu'un hardi navigateur à sa solde, le vénitien Cabotto, avait le premier, en 1496, découvert les côtes de l'Amérique : or, Cabotto n'avait fait que côtoyer le rivage, sans prendre d'aucune façon possession effective de l'immense territoire qu'il bornait. C'est au nom des mêmes idées que les Portugais, après avoir doublé les premiers le cap de Bonne-Espérance, contestèrent aux nations européennes le droit d'explorer les mers nouvelles, et refusèrent notamment aux Hollandais le droit d'envoyer des colons aux Indes et d'y fonder des établissements commerciaux. Enfin, nous citerons, sans insister autrement sur la fausseté de son principe, la bulle publiée en 1493 par le pape Alexandre VI, rappelée et confirmée en 1506 par le pape Jules II, qui, pour mettre un terme au conflit qui s'était élevé entre l'Espagne et le Portugal au sujet du Nouveau-

Monde et des Indes, divisait entre ces deux nations les terres déjà découvertes ou encore inexplorées, et fixait leur empire respectif au moyen d'une ligne idéale tracée d'un pôle à l'autre, à une certaine distance des îles Açores. Pour comprendre comment une répartition de ce genre put être faite au profit exclusif de deux États par un souverain qui n'avait aucun droit sur les terres dont il disposait, il faut se rappeler qu'un des traits caractéristiques du droit public ancien était l'autorité suprême dont les papes étaient investis à l'égard des autres monarques, leurs inférieurs hiérarchiques. D'ailleurs, l'on conçoit assez bien que les principes modernes relatifs à l'occupation des territoires sans maître n'aient été ni aperçus ni même soupçonnés à une époque où la conquête donnait tous les droits et justifiait toutes les violences : peut-être était-ce déjà un progrès que de reconnaître un droit à celui qui, le premier, avait eu l'audace de la découverte, et un acheminement, bien imparfait sans doute, vers le principe de raison et d'équité qui fonde la propriété sur le travail et l'effort.

Ce principe, la théorie moderne de l'occupation en est une application directe. Attacher uniquement à la prise de possession réelle, c'est-à-dire à celle qui est accompagnée ou suivie d'un commencement d'organisation administrative et d'exploitation commerciale ou industrielle, la force de créer un droit de souveraineté, n'est-ce pas reconnaître et récompenser l'activité intelligente et continue, qui donne à des terres inconnues ou abandonnées une valeur nouvelle et enrichit le patrimoine de l'humanité ? Il faut ajouter, c'est une raison plus spéciale, que chaque nation a le droit de se conserver, c'est-à-dire de se développer, d'augmenter ses ressources industrielles et commerciales, d'assurer l'expansion et l'avenir de sa race : pour atteindre ce but, elle ne peut employer de moyen plus efficace que la colonisation.

426. — Plusieurs fois sanctionnées par des conventions internationales, ces idées peuvent être considérées comme définitivement acquises. Notamment, les discussions que l'Angleterre eut à soutenir d'abord contre l'Espagne, à la fin du XVIII[e] siècle, au sujet de la côte nord-ouest de l'Amérique, ensuite contre les États-Unis, à l'occasion du territoire de l'Orégon, ont été suivies de solutions conformes. Dans les deux cas, les diplomates anglais soutinrent que les droits acquis par leur gouvernement, en s'établissant effectivement sur les territoires contestés, devaient l'emporter sur une simple prétention tirée de la priorité de la découverte, et, dans les deux cas, ils eurent gain de cause. Le débat de l'Angleterre avec l'Espagne se termina par une transaction ; un traité passé avec les États-Unis en 1846 opéra le partage des terres en discussion et fixa de nouvelles limites aux deux souverainetés.

427. — Plus récemment, la conférence du Congo, réunie en 1884-1885 à Berlin, dut s'occuper de la question et poser des règles destinées à prévenir les difficultés que le défaut d'occupation effective des terres africaines avait déjà fait naître entre les Puissances européennes. Il importe, pour en comprendre la portée, de rappeler succinctement les faits.

Une association internationale africaine s'était fondée en 1876 sur l'initiative et sous le patronage du roi des Belges, Léopold II; elle avait reçu pour mission d'explorer les régions inconnues de l'Afrique centrale et d'y introduire, dans la mesure du possible, la civilisation et le commerce européens. Dans l'espace de sept années, ses explorateurs avaient relevé presque tout le cours du Congo et occupé effectivement un vaste territoire, dont on devait faire ultérieurement un État indépendant. Les découvertes faites, la facilité des communications indiquées, la richesse naturelle des terres nouvelles, excitèrent l'ambition des Puissances et firent naître des conflits. Le Portugal, s'appuyant sur la découverte des bouches du Congo faite au XV^e^ siècle par un officier à sa solde, prétendit que l'association africaine violait ses droits séculaires. Il lui fut répondu qu'avant les explorations de Livingstone et de Stanley, le cours du fleuve et les territoires qu'il arrose étaient totalement inconnus, que l'intention de l'officier portugais, qui en avait reconnu l'embouchure, de prendre possession du pays au nom de son gouvernement était restée à l'état d'intention, qu'elle ne s'était pas manifestée par des actes extérieurs et matériels, que, par suite, les droits du Portugal étaient sans valeur.

Peu de temps après, de nouvelles difficultés surgissaient avec la France. Un de ses officiers de marine avait fondé sur la rive gauche du Congo quelques établissements de commerce et obtenu d'un roi nègre de la rive opposée la cession d'un territoire considérable. L'association ne manqua pas de protester, et ses plaintes paraissaient d'autant plus fondées qu'elle pouvait les appuyer sur un traité passé antérieurement avec le même souverain, assez peu soucieux des règles du droit et de la justice pour vendre deux fois les terres dont il disposait. Néanmoins, la France maintint énergiquement ses prétentions, et l'association, abandonnant les siennes, s'empressa de fonder des établissements nouveaux sur les territoires voisins, comprenant qu'une prise de possession effective valait mieux que les meilleurs traités avec les rois nègres de la région. En même temps, elle passait avec le gouvernement français la convention du 3 avril 1884, par laquelle elle s'engageait à ne céder à personne ses possessions africaines sans l'avertir, afin de lui permettre d'exercer un droit de préemption (1).

(1) Cf. sur l'historique de cette question, les mémoires soumis à l'Institut de

Ces divers incidents, et d'autres encore, amenèrent une réunion des grandes Puissances. L'Allemagne et la France en prirent l'initiative, et une conférence se réunit à Berlin en 1884. Ses travaux aboutirent à l'acte général du 26 février 1885, qui subordonna l'occupation des terres nouvelles aux conditions suivantes : la Puissance, qui dorénavant prendrait possession d'une partie du continent africain, comme celle qui y assumerait un protectorat, serait obligée d'accompagner l'acte d'une notification adressée aux gouvernements, pour leur permettre de faire valoir, s'il y avait lieu, leurs réclamations ; elle devait, en outre, rendre son occupation effective et certaine, en établissant sur le territoire qu'elle entendait s'approprier une autorité suffisante pour faire respecter ses droits et la liberté du commerce, dans les conditions où elle serait stipulée. Ainsi, le traité sanctionne la condition essentielle qui fait de l'occupation un mode d'acquisition de la souveraineté territoriale, c'est-à-dire sa manifestation extérieure par des actes matériels. Il y ajoute un élément nouveau, la notification qui doit en être faite aux Puissances par la voie diplomatique. C'est une sage précaution : elle n'évitera peut-être pas tous les conflits ; mais, au moins, comme on en a fait justement la remarque, elle précisera exactement le moment avant lequel ils ne peuvent naître, et c'est déjà un point important (1).

De l'accession.

428. — L'accession, ce mode d'acquisition qui, en droit privé, se réalise par le fait de l'union ou de l'incorporation d'une chose à une autre, présente en droit international un intérêt peu considérable : les cas d'application s'en présentent rarement. Ils se réfèrent soit à l'alluvion, soit à la formation d'îles ou d'atterrissements au milieu d'un cours d'eau, soit à l'abandon par un fleuve ou une rivière de son ancien lit, toutes hypothèses peu pratiques.

L'alluvion, c'est-à-dire les accroissements insensibles qui se forment

droit international par M. MOYNIER (*Annuaire de l'Institut*, VII, p. 237 et s.) ; *La conférence africaine de Berlin et l'association internationale du Congo*, par E. BANNING (*Revue de Belgique*, 1885, p. 341 et s.) ; *la question du Congo depuis son origine jusqu'aujourd'hui*, par J. DU FIEF (*Bulletin de la Société royale belge de géographie*, 1885, n° 3).

(1) Cf., sur la question de l'occupation, divers articles de MM. DE MARTENS (*Revue de dr. int.*, 1886, XVIII, p. 262 et s.), ED. ENGELHARDT (*Ibid.*, p. 440 et s., p. 582), M. DE MARTITZ (*Ibid.*, 1887, XIX, p. 371 et s.) ; et le projet de déclaration internationale adopté par l'Institut de droit international, dans sa session de Lausanne (*Ibid.*, 1888, XX, p. 605).

sur les bords d'un fleuve, appartient naturellement à l'État qui est maître du fleuve lui-même. La solution n'est d'ailleurs intéressante qu'en se plaçant dans l'hypothèse d'un fleuve séparant deux États : l'alluvion profite à celui des deux qui est propriétaire de la rive du côté de laquelle elle se forme. Il en est de même de l'alluvion maritime.

La formation d'îles dans les limites territoriales ou maritimes d'un État augmente également le territoire de cet État, pour la totalité, si elles se forment en entier en dedans de ces limites, pour une partie seulement, si la ligne frontière les traverse.

Enfin, le lit abandonné par un fleuve qui sépare deux territoires doit rester à ses anciens propriétaires, et il sert toujours, en tenant compte de l'état des lieux primitif, à marquer la frontière des deux pays. Il ne peut donc résulter de ce changement, pour les riverains, aucune extension ni réduction de territoire.

II. — Modes dérivés.

429. — Les modes dérivés d'acquisition de la souveraineté territoriale sont la *prescription* et la *convention*.

De la prescription.

430. — C'est une question fort débattue que celle de savoir si la prescription, c'est-à-dire l'acquisition de la souveraineté territoriale par une longue possession, non interrompue et non contestée (1), doit être admise en droit international. Certains la repoussent absolument (2). D'autres, et c'est le plus grand nombre, l'acceptent, et, nous croyons, avec raison. Il est certain que cette doctrine est conforme à la pratique internationale. Les Puissances ont souvent eu l'occasion non seulement d'invoquer la prescription à l'appui de leurs prétentions, mais encore de faire entendre leurs réclamations pour en écarter les effets ; ainsi qu'on l'a maintes fois fait observer, l'empressement avec lequel elles déclarent, dans telles hypothèses déterminées, réserver leurs

(1) C'est la définition que Vattel donne de la prescription en droit international (Vattel, *op. cit.*, II, ch. XI, § 140).

(2) V. notamment G.-F. de Martens, *op. cit.*, I, p. 195 et s. ; Klüber, *op. cit.*, p. 7, 175, 199 ; Heffter, *op. cit.*, p. 30 et s. Encore ce dernier auteur admet-il la renonciation tacite résultant d'un abandon volontaire qui met le possesseur à l'abri de toute contestation, et, parmi les cas de renonciation, il range la présomption d'abandon, qui résulte d'une très longue possession non contestée et non interrompue. Mais, dit-il, c'est toujours aux principes de la renonciation qu'il faut recourir pour résoudre la question : la prescription est une pure question de fait. Il est inutile d'insister sur le caractère vague et incertain de cette doctrine.

droits, montrent combien elles craignent de voir les gouvernements étrangers s'emparer de leur silence pour prétendre qu'elles les ont ensuite abandonnés. « L'usage constant et approuvé des nations montre que, quel que soit le nom que l'on donne à ce droit, la possession non interrompue par un État d'un territoire ou de tout autre bien pendant un certain laps de temps exclut les droits de tout autre État à cet égard, de même que le droit naturel et civil de toutes les nations civilisées assure à un particulier la propriété exclusive d'un bien qu'il a possédé un certain temps, sans que personne ait prétendu y avoir des droits » (1).

Ajoutons que cette théorie est d'une application nécessaire en droit international, si l'on veut éviter des contestations interminables sur la formation et l'existence des souverainetés. La paix générale et le sentiment de sécurité, qui aident si puissamment au développement moral et matériel des peuples, exigent qu'on reconnaisse au temps le pouvoir de fonder le droit. Certes, il peut arriver que la prise de possession primitive ait été accompagnée de violences et se soit réalisée au mépris du droit. Mais la tranquillité publique et le salut des États veulent que l'origine des souverainetés ne puisse être sans cesse remise en question. Au point de vue de la justice absolue et devant le tribunal de l'histoire, il est certain que les vices originaires de l'acquisition ne sauraient être effacés par le temps ; mais, en fait, la possession prolongée consacre les événements accomplis, et l'autorité de l'histoire doit se taire devant elle.

Cette solution peut paraître excessive. Aussi faut-il la réduire à sa juste valeur, en précisant les conditions auxquelles elle est subordonnée. En effet, la prescription, pour être admise au nombre des modes d'acquisition de la souveraineté territoriale, doit être : 1° non contestée ; 2° paisible ; 3° immémoriale, c'est-à-dire fondée sur une possession dont il est impossible de fixer dans le temps l'origine. Quant à déterminer d'un façon précise le laps de temps nécessaire pour la fonder, comme le fait pour la prescription des droits privés la législation intérieure des États, on comprend que ce soit impossible, en l'absence d'une autorité suprême qui puisse imposer aux Puissances sa volonté. Tout se réduit à une question de faits. Cette indétermination n'a rien, d'ailleurs, qui puisse porter atteinte au principe lui-même : s'il n'existe pas de loi de prescription commune à tous, on n'en saurait conclure que le droit de l'invoquer n'existe pas lui-même : il y a là deux choses distinctes, entre lesquelles la confusion n'est pas possible (2).

(1) WHEATON, *op. cit.*, I, p. 158. — Cf. G.-F. de MARTENS, *op. cit.*, I, p. 199.

(2) V. en ce sens VATTEL, *op. cit.*, II, p. 132 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 384 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 290, p. 183.

De la convention.

431. — Les conventions ou traités relatifs aux cessions de souveraineté territoriale peuvent être rangés en deux catégories. Tantôt ils interviennent entre deux États unis par des liens d'amitié et sont le résultat de leur libre consentement; tantôt ils apparaissent comme une conséquence de la guerre et ont toujours, ou du moins le plus souvent, pour objet la ratification des faits accomplis.

Les cessions *pacifiques*, c'est-à-dire celles qui appartiennent à la première catégorie, peuvent avoir les causes les plus diverses : c'est, par exemple, une contestation qu'il s'agit de terminer ou un conflit que l'on veut éviter, en fixant des limites jusqu'alors incertaines; ou bien, c'est un État dont l'intérêt est de céder des possessions lointaines et coûteuses, en échange de territoires moins éloignés du centre de son activité ou plus propres au développement de ses forces industrielles.

Les cessions *violentes*, c'est-à-dire celles qui correspondent à la seconde hypothèse, ne sont plus le résultat d'une volonté libre. Le vainqueur dicte sa loi au vaincu; le traité que le premier propose ou plutôt impose à la signature du second tend à consolider une situation créée par la violence. Aussi, est-ce une question débattue que celle de savoir s'il peut légitimement opérer la cession.

a) Cessions pacifiques.

432. — L'un des principes fondamentaux du droit public moderne, au moins dans les gouvernements représentatifs ou républicains, est l'inaliénabilité et l'indissolubilité du territoire national. Le contraire serait en effet en contradiction avec l'unité juridique de l'État.

Ce principe ne comporte que des exceptions rigoureusement limitées, dont l'application est minutieusement soumise à des règles et à des conditions établies par les lois constitutionnelles et administratives de chaque État. Habituellement, le droit d'aliéner tout ou partie du territoire national est subordonné soit à un vote de la nation entière, soit à une approbation expresse du pouvoir législatif. C'est qu'en effet le démembrement du territoire est un événement anormal et d'une gravité exceptionnelle: il ne faut pas y voir seulement l'aliénation d'une portion déterminée du domaine international, mais encore la perte pour l'État d'un nombre plus ou moins considérable de citoyens qu'il retranche du corps social. Dès lors, on conçoit que, si le premier devoir d'une nation est de se gouverner soi-même, l'une de ses prérogatives essentielles doive être de contrôler les cessions de territoire qui lui sont proposées.

433. — Ces principes étaient inconnus au moyen âge. Le sentiment de l'État, alors mal dégagé, permettait au prince de confondre avec son patrimoine particulier le droit de souveraineté dont il était investi : le territoire était sa propriété personnelle ; il avait le droit de le vendre, de l'échanger, de le donner, de le transmettre à ses héritiers, comme un particulier pouvait le faire de son bien.

Au XVI^e^ siècle, cependant, des notions plus justes se firent jour : ainsi, le roi de Pologne jurait de ne diminuer en rien les limites de son royaume, et le roi de Bohême de n'aliéner ni de donner en gage aucune partie du sien ; et, lorsqu'en 1526, par le traité de Madrid, le roi François I^er^ s'engagea à donner à Charles-Quint le duché de Bourgogne et ses dépendances, les députés des États de Bourgogne déclarèrent devant la cour et les envoyés de l'empereur, « que cette paix était très injuste, et que, combien le roi eût beaucoup de pouvoir, toutefois cela n'était en son seul vouloir » (1).

Aujourd'hui, cette théorie ne fait plus de doute, et, suivant les diverses constitutions, ce sont les nations elles-mêmes ou les assemblées qui les représentent qui doivent approuver par un vote exprès l'aliénation du domaine international.

434. — Les *conditions* auxquelles est subordonnée la validité d'une cession de territoire résultent des développements qui précèdent : il faut 1° un accord entre l'État cédant et l'État cessionnaire; 2° un traité contenant cet accord et conclu suivant les formes prescrites par les lois intérieures des Puissances contractantes (2). Ces points sont certains

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 415.

(2) En France, l'intervention de la nation, à propos des traités relatifs à des cessions de territoire, a varié de caractère et de forme suivant les constitutions qu'elle a successivement adoptées. Elle s'est présentée tantôt sous la forme d'une simple approbation donnée à la convention négociée et conclue par le souverain, tantôt sous la forme d'une sorte d'enregistrement de la convention. La constitution de 1791 (ch. IV, sect. 3, art. 3) fut la première qui enleva au chef du pouvoir exécutif le droit exclusif de conclure les traités de ce genre. La constitution de 1793, qui ne fut pas appliquée, et celle de l'an III, lui donnaient le pouvoir de les négocier, mais en réservaient la ratification au pouvoir législatif. Puis, une réaction s'opéra contre les tendances libérales de la Révolution, et la constitution de l'an VIII borna le rôle du pouvoir législatif à une sorte d'enregistrement du traité négocié et conclu par le chef de l'État. Napoléon sut obtenir davantage : premier consul ou empereur, il ne fut tenu, avant de promulguer le traité de cession, qu'à en donner connaissance au Sénat. Les chartes de 1814 et de 1830 reconnurent parmi les prérogatives royales la négociation et la ratification de tous les traités, avec cette restriction cependant qu'aucun impôt ne pourrait être perçu sans le consentement des Chambres : le roi était donc absolument libre de modifier comme bon lui semblait les frontières du royaume. La révolution de 1848 fut le point de départ d'une réaction violente contre la monarchie constitutionnelle : elle entendit rétablir le gouverne-

Mais, ne faut-il pas une troisième condition, à savoir le consentement des habitants des provinces démembrées?

On l'a soutenu, en se fondant sur le respect de la liberté individuelle. L'on ne trafique pas des populations, comme l'on trafique d'un bien quelconque. « Une nation, dit très bien Vattel, se doit conserver elle-même; elle doit conserver tous ses membres; elle ne peut les abandonner, et elle est obligée envers eux à les maintenir dans leur état de membres de la nation. Elle n'est donc point en droit de trafiquer de leur état et de leur liberté, pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation. Ils se sont unis à la société pour en être membres, ils reconnaissent l'autorité de l'État pour travailler de concert au bien et au salut communs, et non pour être à sa disposition comme une métairie ou comme un troupeau » (1). Autrement dit, cette théorie, dite théorie de la souveraineté nationale, applique aux États l'idée du contrat social de Rousseau : les nations se composent de familles et d'individus, qui, après s'être établis sur un même territoire et soumis à la même autorité, ont mis leurs intérêts en commun; un contrat les a réunis, un contrat seul peut les désunir.

On ajoute qu'en fait les gouvernements modernes semblent convaincus de la justesse de ces considérations. Lors du traité du 24 mars 1860, relatif à la réunion de l'arrondissement de Nice et de la Savoie à la France, il fut convenu que les deux gouvernements français et sarde se concerteraient le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater la volonté des populations intéressées. Le vote eut lieu, et la majorité se prononça en faveur de l'annexion. De même, les populations des îles Ioniennes cédées à la Grèce en 1863 avaient été consultées, et, dans l'article 6 du traité de Prague de 1866, il était convenu que la Prusse ne devait pas s'annexer le Sleswig sans avoir obtenu l'assentissement de ses habitants.

435. — Le système de la souveraineté nationale procède évidemment d'une conception juste et élevée. Il a contribué à faire comprendre

ment de la nation par la nation, ou, pour mieux dire, par ses représentants, et, pour cela, restreindre le plus possible les pouvoirs du chef de l'État : aussi en revint-elle aux principes de 1791. Mais ce changement fut de courte durée. Napoléon III réussit, en s'emparant du pouvoir, à rétablir à son profit le gouvernement absolu : il se fit donner par la constitution de 1852 (art. 6) le pouvoir de conclure tous les traités, même les traités de cessions territoriales, sans l'intervention des Chambres. Actuellement, la constitution du 16 juillet 1875 donne au président de la République le droit de négocier et de ratifier les traités de paix et de cessions de territoire ; mais, en agissant de la sorte, il n'est que le représentant de la nation, puisque le traité ne devient définitif qu'après avoir été voté par les deux Chambres.

(1) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 555.

aux gouvernements que la nation n'est pas une matière inerte dont ils sont libres de disposer à leur guise, qu'elle comprend, outre le territoire, des hommes dont la liberté et l'indépendance méritent d'être prises en considération, lorsque s'agite pour eux la grave question d'un changement de nationalité ; néanmoins, il soulève en théorie et en pratique des objections, qu'il semble difficile de réfuter.

Théoriquement, le droit qu'a une nation de se démembrer se fonde sur l'obligation qui lui incombe de veiller à sa sûreté et de maintenir son indépendance. La nation est un être moral dont l'existence, distincte de celle de ses membres, lui est en même temps préférable. Or, de même que dans le domaine privé l'intérêt général passe l'intérêt individuel, de même l'intérêt général d'une nation doit l'emporter sur l'intérêt particulier des diverses parties dont elle se compose. Si, pour conserver son autonomie ou sauver son indépendance, la nation se voit obligée de sacrifier une portion de son territoire, elle est en droit de le faire, sans que la partie démembrée puisse s'opposer à une séparation que nécessitent les circonstances (1). Il faut ajouter que la théorie de la souveraineté nationale a pour base une pure hypothèse : l'idée d'un contrat, qui aurait réuni les différents éléments de la nation, n'est qu'une idée. Pas plus dans la formation des États que dans celle des sociétés, l'histoire ne fait mention d'une convention quelconque, qui ait réuni sur un même territoire et sous une même souveraineté un nombre déterminé d'individus. Les nations se sont formées à la suite de circonstances le plus souvent imprévues, qui, mettant en contact des hommes même de races diverses, leur ont fait une existence commune, donné des mœurs, des besoins, des intérêts identiques, constitué une histoire, qui en a fait, à leurs propres yeux et aux yeux des États déjà constitués, un corps de nation.

En pratique, on reproche à ce système de ne donner que des résultats trompeurs. Les plébiscites sont les moyens dont on se sert pour consulter les populations démembrées. Or, qu'ils interviennent après ou avant l'annexion, le fait accompli, au moins dans l'esprit des représentants du pays, les devance toujours. Et voici ce qui se passe : une fois la cession décidée, le gouvernement cédant se garde de consulter les populations intéressées, qui, par patriotisme sincère ou affecté, voteraient certainement contre ses intentions ; c'est au gouvernement cessionnaire qu'est laissé le soin de provoquer cette consultation, et il ne s'y risque que si les événements lui paraissent avoir disposé les esprits en sa faveur.

(1) « La décision ne peut dépendre du bon plaisir de la partie de la population qui doit changer de nationalité ; cette population n'est que la partie et non le tout. La décision principale dépend des États et des peuples, qui disposent des parties de l'État ou du peuple » (BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 286, rem. 2, p. 181).

Jamais, de cette façon, les véritables sentiments des peuples démembrés ne peuvent se faire jour.

C'est bien ce que les faits démontrent. Si l'on étudie de près les circonstances dans lesquelles les traités de cession ont été conclus, il est facile d'apercevoir que les gouvernements n'ont recouru au plébiscite que lorsqu'ils n'avaient aucun doute sur son résultat ou qu'ils y étaient obligés par les circonstances politiques. On savait bien avant 1863 le désir qu'avaient les îles Ioniennes d'échapper au protectorat de l'Angleterre pour être réunies à la Grèce. Lors de la cession de Nice et de la Savoie à la France, toutes les précautions avaient été prises pour obtenir un vote favorable : il est toujours facile de se ménager en pareil cas une majorité factice, en faisant espérer aux électeurs des avantages et des faveurs de toutes sortes. Quant à l'article 5 du traité de Prague, imposé par la médiation de l'empereur Napoléon III, jamais il n'a été mis à exécution, et, d'ailleurs, en 1878, par un accord avec l'Autriche, il a été expressément abrogé. Enfin, ni dans le traité de Francfort, en 1871, ni dans le traité de Berlin, en 1878, on ne trouve de dispositions relatives à la consultation des provinces annexées à l'Allemagne, à la Russie, et à d'autres Puissances encore.

Les faits ne sont guère démonstratifs ; et l'on comprend que l'histoire n'ait guère enregistré jusqu'à présent d'exemples probants de consultation par les gouvernements cédants ou cessionnaires des peuples cédés : l'application du système plébiscitaire abonde en difficultés pratiques de toutes sortes. Quelle forme donner au plébiscite ? Le droit de vote appartiendra-t-il aux habitants des pays annexés eux-mêmes ou seulement à leurs représentants ? Comment l'organiser ? Et puis, que décider si les populations consultées se prononcent contre la cession ? Les gouvernements français et sarde, qui avaient négocié et décidé l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, auraient-ils déchiré le traité du 24 mars 1860, si le vote des habitants y eût été défavorable ? Non, bien probablement : ils auraient évidemment pensé que la décision principale émanait d'eux et agi en conséquence.

Enfin, l'on fait valoir contre le système de la souveraineté nationale une dernière considération, qui ne manque pas de valeur : en supposant même que les intéressés consentent au démembrement, de quel droit les vivants engageraient-ils l'avenir des générations futures ? Qu'ils votent pour eux, soit; mais qu'ils votent en même temps pour leurs successeurs, n'est-ce pas manifestement contradictoire avec l'idée même de la souveraineté populaire ?

436. — Ces diverses considérations d'ordre théorique et pratique nous portent à croire qu'on ne saurait faire du vote approbatif de la

population intéressée une condition essentielle de la validité de la cession. Le système plébiscitaire n'est qu'un mot sous la plume des auteurs, et, pour les gouvernements, un semblant de légalité dont ils usent pour masquer leurs vues ambitieuses (1).

Le droit international offre un moyen plus simple et plus efficace de satisfaire les vœux des populations annexées. C'est l'*option* que le traité de cession doit leur permettre entre l'ancienne et la nouvelle nationalité. Aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, on trouve déjà des exemples de concession d'un droit de ce genre; la pratique des États modernes en a rendu l'application constante. Par l'effet d'une telle clause, quiconque ne déclare pas vouloir conserver son ancienne nationalité, est réputé accepter la nouvelle. Quant à ceux qui ont opté en faveur de leur ancienne patrie, ils peuvent être contraints à quitter le territoire cédé: l'État cessionnaire ne saurait, sans inconvénient, y tolérer le séjour d'un trop grand nombre d'étrangers. Aussi, l'option est-elle généralement subordonnée à un changement de domicile, qui doit être effectué avant l'expiration d'un délai fixé par le traité (2).

b) Cessions violentes.

437. — Nous appelons cessions violentes celles qui se produisent à la suite d'une guerre. C'est alors la conquête qui fait acquérir la souveraineté territoriale, et, malheureusement, de tous les modes d'acquisition de cette souveraineté, c'est celui dont l'application est la plus fréquente.

438. — Les auteurs se sont souvent demandé si la conquête était un mode légitime d'acquisition. Cette question doit être bien comprise.

Chez les peuples antiques, pour qui la qualité d'étranger équivalait à celle d'ennemi, l'antagonisme des intérêts dominait les relations internationales et la guerre était la situation normale. La conquête avait

(1) Cf. sur cette question, SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 92 et s.; F. LIEBER, *De la valeur des plébiscites en droit international*, dans la *Revue de dr. int.*, 1871, III, p. 139 et s.; G. PADELETTI, *Du droit des peuples de disposer librement d'eux-mêmes*, (*Ibid.*, p. 485); ROUARD DE CARD, *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine*, Paris, 1880.

(2) L'article 2 du traité de Francfort du 10 mai 1871, entre la France et l'Allemagne, s'exprime notamment ainsi : « Les sujets français, originaires des territoires cédés, domiciliés actuellement sur ces territoires, qui entendront conserver la nationalité française, jouiront jusqu'au 1^er^ octobre 1872 et moyennant une déclaration faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile en France et de s'y fixer, sans que ce droit puisse être altéré par les lois sur le service militaire, auquel cas la qualité de citoyen français leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur le territoire réuni à l'Allemagne..... »

pour fondement le droit à la vie qui appartient aux sociétés politiques comme aux individus ; elle était la source et l'origine de tout droit. Plus tard, lorsqu'avec l'extension du commerce, les progrès de l'agriculture, le développement des études littéraires et artistiques, les peuples, mieux éclairés sur leurs droits et leurs devoirs, eurent reconnu la fausseté de cette conception brutale, ils donnèrent à la conquête, comme nouvelle cause de légitimité, l'intérêt qu'avait chaque nation à accroître sa puissance en étendant ses possessions territoriales.

Depuis longtemps, ces idées sont abandonnées. Au droit de la force, qui réglait les rapports entre les peuples, ont succédé des obligations juridiques, que le droit international impose aux États, et parmi lesquelles figure en première ligne celle de respecter les territoires et les souverainetés étrangères. De là, une conception nouvelle de la conquête. La conquête proprement dite, c'est-à-dire l'occupation militaire d'un territoire, la simple prise de possession violente, n'est qu'un fait, et un fait brutal, qui ne saurait avoir la puissance de créer le droit. Il ne suffit pas, pour acquérir un territoire, d'en avoir dépossédé par la force le souverain légitime ; il faut qu'à ce fait vienne se joindre l'abandon formel du sol par le vaincu, abandon qui résultera soit d'un traité, soit de la reconnaissance par la population intéressée du nouvel état de choses. La victoire n'est pas un titre juridique, mais un fait ; ce fait peut certainement conférer à l'occupant des prérogatives importantes, par exemple, lui permettre de séquestrer les domaines du vaincu, de tirer parti de toutes les ressources dont il disposait, de saisir ses revenus, d'occuper ses forteresses et ses provinces, etc. ; mais la volonté seule du peuple envahi, s'affirmant dans un traité plus ou moins librement consenti, aura la puissance de déplacer la souveraineté et de consommer l'annexion (1).

439. — La conquête est donc ainsi devenue conventionnelle. En est-elle plus légitime pour cela ?

Au point de vue du fait, la question ne se pose pas. La plupart des publicistes et l'universalité des gouvernements considèrent la conquête comme une cause légitime d'acquisition. C'est à la conquête, en effet, que la plupart des États européens doivent leur existence et leur développement actuel. Il serait puéril de le nier.

Mais, en droit, le point de vue est tout différent, et la doctrine est loin

(1) En ce sens, VATTEL, *op. cit.*, III, p. 80 ; G.-F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 257 et s. ; KLÜBER, *op. cit.*, p. 367 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 392 et s.

d'être unanime sur la solution du problème. Les uns soutiennent que la conquête constitue par elle-même et pour le vainqueur un titre juridique; ils admettent un *droit de conquête* proprement dit. Les autres sont moins affirmatifs : au fond, cependant, ils en reconnaissent la légitimité, sauf à dissimuler leur opinion sous les théories subtiles de la nationalité ou du droit de défense.

440. — Le premier système, qui établit *a priori* un droit de conquête, n'est guère soutenable ni soutenu à l'heure actuelle. L'état de guerre, disent ses partisans, est l'état normal des nations, soit parce que leurs intérêts sont naturellement antagonistes, soit parce que leur destinée est d'accroître sans cesse leur puissance. La guerre, c'est-à-dire la conquête, est une nécessité de la vie des peuples, et ce caractère fait sa légitimité même. Au fond, cette théorie n'est pas autre chose que la justification du droit du plus fort. La guerre n'est que le recours à la force brutale, elle n'a donc pas de cause légitime : comment pourrait-il se faire que la conquête, qui n'en est que la conséquence, en eût une ? Cette cause légitime, on a pensé la trouver dans l'antagonisme naturel des intérêts qui divise les Puissances; mais, n'est-ce pas aujourd'hui une vérité d'expérience que les peuples sont solidaires les uns des autres, que la prospérité de chacun d'eux ne va pas sans la prospérité de tous ? On l'a également cherchée dans ce fait que la destinée des nations est d'accroître sans cesse leur puissance et que la fin doit justifier les moyens; mais, de quel droit la nation, qui songe à augmenter ses possessions territoriales, supprimerait-elle, pour réaliser son dessein, la nation voisine ? Les peuples n'ont-ils pas, comme les individus, droit à l'inviolabilité de leur vie ?

La fausseté et la cruauté d'un pareil système sautent aux yeux; elles ont amené les publicistes, qui admettent la légitimité de la conquête, à dissimuler leur opinion sous les dehors de théories moins brutales.

441. — Les uns se fondent sur le *principe des nationalités*. Nous savons que ce principe implique le droit pour les États de chercher à soumettre à leur autorité les peuples qui leur sont unis par la communauté d'origine, la similitude de la langue, des mœurs et de la religion, une histoire et des traditions identiques. Or, cette force irrésistible qui pousse les nations à réunir, fût-ce à l'aide de la force, leurs membres dispersés, dira-t-on qu'elle est illégitime? En pareil cas, la conquête n'est plus l'anéantissement ou l'amoindrissement du peuple vaincu, principe funeste et injuste, mais la résurrection ou le complément du peuple victorieux, principe équitable et salutaire (1).

(1) V. à ce sujet ROLIN-JAECQUEMYNS, dans la *Revue de droit international*, 1871, p. 383. — Cf. BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 517.

Ce raisonnement a le tort grave de laisser de côté la question de savoir si la théorie des nationalités n'est pas dominée par un principe supérieur. Or, ce principe nous paraît exister. Qu'on suppose un peuple ayant partagé pendant un temps plus ou moins long l'existence d'un autre peuple, ayant participé à son organisation politique et sociale, à ses lois, ses mœurs, ses idées : n'y a-t-il pas entre ces deux peuples des liens mille fois plus étroits que ceux qui ne reposent que sur la communauté d'origine? Celle-ci n'est peut-être que le résultat d'un simple accident, alors que ceux-là dérivent d'un état de fait qui s'est prolongé pendant un temps plus ou moins long et que toute une nation a librement accepté : « Il y a dans ce cas un principe qui doit l'emporter sur celui de la nationalité, le principe de la prescription. La prescription a été établie dans un but d'utilité sociale; pour cette raison, si elle existe à l'égard des individus, elle doit *a fortiori* exister à l'égard des nations, car les bouleversements sociaux qu'elle est appelée à éviter sont bien autrement terribles et désastreux, lorsqu'il s'agit du territoire des nations que lorsqu'il s'agit de simples propriétés privées » (1). D'ailleurs, nous savons déjà combien, en pratique, le principe des nationalités est d'une application difficile, tant les éléments sur lesquels on le fonde sont vagues et incertains. Habilement exploité par une politique ambitieuse, il peut, en présentant à l'imagination populaire des territoires à revendiquer et des frères à délivrer, conduire à une guerre de races, qui bouleverserait l'Europe, sans chance d'y établir un système d'États beaucoup plus homogène. Les gouvernements ne manqueraient pas de s'attacher. parmi les signes auxquels on propose de reconnaître la communauté d'origine, de langue, de religion, de mœurs, d'idées et de traditions, à ceux qui pourraient justifier ou déguiser le mieux leurs convoitises : ils rétabliraient ainsi, sous prétexte de respecter et de seconder les légitimes aspirations des peuples, le vieux droit de conquête (2).

442. — D'autres publicistes ont invoqué dans le même sens le *droit de défense* qui appartient à chaque État. Ce droit implique, disent-ils, une double proposition : 1° Toute nation a le droit de prendre des mesures préventives, lorsqu'elle a pour voisin un peuple ambitieux, qui développe sa puissance dans une mesure inquiétante pour le maintien de son indépendance et de la paix générale. En pareil cas, il est de son droit et de son devoir de prendre les devants et d'essayer, pendant qu'elle est encore la plus forte, de mettre la Puissance menaçante hors

(1) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 72.

(2) Cf. sur cette théorie, outre ce qui a été dit plus haut sur le système des nationalités (n° 126 et s.), SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 70 et s.; GUIDO PADELETTI, l'*Alsace-Lorraine et le droit des gens*, dans la *Revue de dr. int.*, 1871, p. 473 et s.

d'état de lui nuire jamais. Cette idée sert de base au système de l'équilibre des nations; on la reprend, pour légitimer la conquête. 2° A l'inverse, chaque État peut prendre à la fois des mesures répressives et préventives, lorsqu'il y a nécessité de réprimer des agressions injustes et d'en prévenir le retour par une notable diminution infligée aux forces de l'adversaire. Dans les deux cas, la conquête cesse d'être la consécration pure et simple de la force brutale : elle devient un frein salutaire à l'ambition des conquérants (1).

Pour réfuter cette doctrine, il importe d'examiner séparément les deux hypothèses qu'elle distingue.

Dans la première, on prétend que l'intérêt qu'a tout État à éviter la suprématie de fait d'une Puissance étrangère justifie l'emploi de la force pour arrêter ses progrès. Pour apprécier cette proposition, une distinction est nécessaire : il faut tenir compte de la nature et du caractère des moyens mis en œuvre par l'État dont on redoute l'excès de puissance. Si ces moyens sont illégitimes, si l'État n'a pas craint d'abuser de la force pour réaliser ses vues ambitieuses, nous estimons qu'il y a pour les tiers éventuellement menacés l'obligation morale d'abandonner le principe de non-intervention, pour se liguer contre l'ennemi commun de la sécurité et de l'indépendance des nations. Il ne s'agit pas ici de conquête proprement dite; le but poursuivi n'est pas de compromettre l'existence d'un peuple pour augmenter son propre domaine, mais d'enlever à un usurpateur un territoire injustement acquis et de le rendre à ses possesseurs légitimes. La conquête, si l'on veut employer le mot, devient une réparation nécessaire. Mais, s'il ne s'élève aucun doute sur la légitimité des moyens employés, si l'accroissement de puissance dont on redoute les effets n'est dû qu'au développement pacifique des forces économiques de la nation, à l'augmentation continue du chiffre de sa population, à l'exploitation habile des richesses de son sol, de quel droit les autres États prétendraient-ils la ramener au niveau de leur faiblesse commune ? Qu'ils suivent son exemple et s'efforcent de maintenir par leur activité la relation des forces qui garantissait autrefois leur indépendance. En pareil cas, ce n'est ni à la diplomatie ni à la guerre qu'il est permis de recourir pour obtenir une compensation (2).

(1) Ce système se trouve en germe dans VATTEL, *op. cit.*, III, chap. 13, § 194 et 201. Il a été développé par ROLIN-JAECQUEMYNS et HOLTZENDORFF, dans la *Revue de dr. int.*, 1871, p. 383 et s., et 1873, p. 255 et s.

(2) SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 77 et s. —Montesquieu jugeait autrement les choses : « Entre les sociétés, disait-il, le droit de défense naturelle entraîne quelquefois la nécessité d'attaquer, lorsqu'un peuple voit qu'une plus longue paix en mettrait un autre en état de le détruire et que l'attaque est le seul moyen d'empêcher

Dans la seconde hypothèse, on suppose une attaque injuste, laquelle, dit-on, donne à l'offensé le droit de démembrer l'agresseur, comme réparation du préjudice causé et gage de sécurité pour l'avenir : le devoir qui incombe à chaque nation de veiller à sa propre conservation l'exige ainsi.

Il est difficile de prendre parti sur la question. Nier que le droit de démembrer l'agresseur appartienne à l'offensé, c'est enlever aux guerres injustes leur seule sanction, c'est-à-dire la diminution de puissances à laquelle elles exposent qui les entreprend ; l'admettre, c'est courir au-devant d'une difficulté insoluble : qui sera chargé d'apprécier l'injustice de l'attaque et la peine qu'elle mérite ? Néanmoins, la première solution paraît plus fondée. Elle a le mérite de s'appuyer sur un principe et d'entraîner le moindre de deux maux : 1° C'est une règle universellement admise que l'application d'une peine ne va pas sans l'intervention d'une autorité supérieure, investie du pouvoir de l'infliger, en la proportionnant à la gravité de l'infraction. Or, cette autorité n'existe pas de nation à nation : celles-ci sont souveraines et indépendantes, et n'ont remis à personne le soin de contrôler leurs actes et de résoudre leurs conflits. Seul, un tribunal international, c'est-à-dire un congrès ou un arbitre librement désigné par les intéressés, aurait qualité pour prononcer une sentence et la faire exécuter, en recourant aux forces mises à sa disposition par la société des États. Mais ce tribunal n'existe pas, et, en son absence, il ne peut être question d'infliger une peine, surtout lorsqu'il s'agit d'atteindre un peuple dans son existence même. Il est vrai que pour certains auteurs cette absence d'une autorité judiciaire internationale doit donner, par la force même des choses, à toute nation le droit de s'en arroger les prérogatives, toutes les fois que, victorieuse, elle a le pouvoir de dicter sa loi et d'en assurer l'exécution. Mais c'est oublier que nul, pas plus l'État que le simple particulier, ne doit être juge dans sa propre cause ; d'autant qu'ici la situation se complique de cette circonstance, que le juge de l'offense et de la réparation qu'elle entraîne serait l'offensé lui-même, et qu'il serait à craindre que l'offense fût toujours déclarée particulièrement grave, puisque la réparation doit être mesurée sur sa gravité. 2° On oppose que, dans l'hypothèse, la conquête est légitime, parce qu'elle constitue un gage de sécurité pour l'avenir. Rien ne paraît moins sûr. Certes, ce serait de la part du vainqueur une faute impardonnable que de ne pas chercher dans l'affaiblissement des forces de l'agresseur une garantie pour la paix future : mais cette garantie, il

cette destruction » (*Esprit des lois*, liv. X, ch. 2). Envisagée dans sa généralité, la pensée de l'illustre écrivain ne peut, à notre avis, que servir les intérêts d'une politique mesquine et envieuse.

doit la demander à des moyens préventifs, et non à des mesures répressives. Qu'il exige, par exemple, une remise d'otages, des indemnités pécuniaires, la fixation d'un maximum que ne devra pas dépasser le contingent de l'armée ennemie, rien de plus légitime : ce sont là des moyens qui atteindront efficacement la puissance militaire adverse, et la puissance militaire seule est ce qui peut rendre une nation redoutable pour ses voisins. Mais, de quel droit et dans quel but exiger une cession de territoire ? Tout peuple met son honneur et son ambition à maintenir intacte l'intégrité de son territoire, et c'est susciter pour l'avenir des guerres de revanche que d'imposer un démembrement à son adversaire.

443. — En résumé, si l'on se place au point de vue du droit pur, tous les systèmes qui tendent à légitimer la conquête sont, à notre avis, contraires aux lois de la morale et de la justice. Ce n'est pas à dire que la guerre, qui restera longtemps encore l'*ultima ratio* des nations, perde par là même toute sanction. Le but qu'elle poursuit est l'affaiblissement de la Puissance ennemie. Or, il n'est pas indispensable de recourir au démembrement pour atteindre ce résultat; bien plus, le démembrement lui-même, à supposer qu'il fût exigé et accompli, ne le ferait pas toujours obtenir, les forces d'un pays résidant moins dans l'étendue de son territoire que dans la richesse de son sol et l'activité de ses habitants. Mais, l'établissement de servitudes internationales, telles que le démantèlement d'une place forte ou d'une ligne de forteresses, la prohibition d'établir dans une zone déterminée des arsenaux et autres établissements militaires, la neutralisation d'une partie du territoire, le licenciement total ou partiel des armées permanentes, etc., en un mot, toutes les mesures préventives seront suffisantes pour châtier l'agresseur, réprimer les guerres de conquête et faire subir au vaincu l'affaiblissement de forces qui est le but suprême de la lutte, sans qu'il soit nécessaire de mutiler la personnalité ou de détruire l'existence de la nation elle-même (1).

(1) V. sur cette question, DE MONTLUC, *Du droit de conquête*, dans la *Revue de dr. int.*, 1873, p. 581 et s.; SÉLOSSE, *op. cit.*, p. 122 et s.; CABOUAT, *Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences*, Thèse de doctorat, Paris, 1881.

CHAPITRE II

DES CHOSES NON SUSCEPTIBLES DE LA PROPRIÉTÉ INTERNATIONALE, ET PRINCIPALEMENT DE LA MER

444. — L'air et la mer sont des choses non susceptibles d'appropriation. C'est chose évidente pour l'atmosphère : les grands courants aériens suivent leur route, sans être arrêtés par la frontière des États. Mais on a pu discuter la question pour la mer, c'est-à-dire pour la partie des eaux non comprises dans les limites territoriales des nations.

445. — Le principe de la liberté des mers ne fait plus de doute aujourd'hui. Mais il n'en a pas été toujours ainsi. Sans rechercher si les peuples anciens avaient ou non élevé des prétentions exclusives à la souveraineté des mers (1), nous nous contenterons de dire que la question a soulevé de vives controverses et causé des guerres désastreuses depuis le XVI[e] siècle. Les progrès du commerce maritime, la découverte de l'Amérique et de ses immenses richesses, portèrent les peuples à revendiquer la propriété des mers, pour en interdire l'usage aux nations rivales et entraver leur navigation dans l'intérêt de leur propre négoce. Alors, la République de Venise rattachait l'Adriatique à sa puissance et symbolisait la souveraineté qu'elle s'y arrogeait par le mariage du doge et de la mer; Gênes réclamait la mer Ligurienne; les Espagnols et les Portugais prétendaient à la domination exclusive des mers d'Amérique et des Indes occidentales, et l'Angleterre s'appropriait celles qui communiquaient avec ses eaux territoriales, autant dire toutes les mers.

Les protestations n'avaient pas tardé à s'élever. Elles inspirèrent particulièrement Grotius, qui s'en fit l'organe dans un célèbre traité, intitulé *Mare liberum* (2). Les conclusions auxquelles aboutit le grand

(1) V. sur ce point HAUTEFEUILLE, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime et international*, p. 14, note 1; *Des droits et des devoirs des nations neutres*, I, p. 61.

(2) Le titre complet de l'ouvrage de GROTIUS est « *Hugonis Grotii mare liberum, sive de jure quod Batavis competit ad indicana commercia dissertatio* ». C'était, en effet, une réponse aux prétentions des Espagnols et des Portugais, qui prétendaient à la souveraineté des mers du Nouveau Monde, en invoquant la priorité de leur découverte et la concession du pape Alexandre VI. Grotius y démontrait que les Portugais n'avaient pu acquérir par la guerre la souveraineté des Indes occidentales, que la donation du pape était sans fondement, puisque le pape n'était pas le souverain de la mer et que d'ailleurs on ne saurait donner

écrivain eurent un énorme retentissement, surtout en Angleterre, dont elles combattaient les prétentions exagérées. Aussi vingt ans après, en 1635, sous l'inspiration directe de Jacques Ier, puis de Charles Ier, l'anglais Selden y répondit en écrivant son ouvrage, également connu, « *Mare clausum* ». Ce livre, d'une érudition admirable, plein de lettres, de documents, de diplômes et d'actes de concessions recherchés dans les archives de Londres, servit de fondement à la politique anglaise. Charles Ier, après en avoir résumé les conclusions, les notifia aux États généraux. Cromwell les adopta également, et publia en 1652, conformément à la doctrine de Selden, l'acte de navigation, qui détermina la guerre avec la Hollande. La Hollande, vaincue, fut obligée de reconnaître la souveraineté anglaise sur les mers dites britanniques (1).

Aujourd'hui, la question est définitivement résolue, grâce aux efforts de la France. Henri IV, le premier, eut l'occasion de faire application de la vraie doctrine, lorsqu'en 1598, après la paix de Vervins, il refusa à la reine Elisabeth le droit de faire visiter par ses vaisseaux les navires français se rendant en Espagne ; puis, ce furent Louis XIV, qui s'opposa à ce que la Manche fût appelée, comme le voulait l'Angleterre, canal britannique; Louis XVI, qui, en 1780, donna son adhésion au principe de la neutralité armée, alors que le gouvernement anglais se refusait à l'accepter; enfin, la République française, qui faisait inscrire sur le pavillon de ses vaisseaux et les drapeaux de l'armée dite d'Angleterre ces paroles remarquables : « Liberté des mers, paix au monde, égalité des droits pour toutes les nations » (2).

446. — Le principe de la liberté des mers s'appuie sur des arguments qui n'ont pas tous la même valeur. Il n'y a pas lieu de faire grand cas des raisons données par les anciens auteurs, notamment par Grotius, et tirées soit de l'impossibilité qu'il y a à tracer en mer des frontières per-

une chose hors du commerce, qu'enfin il était absurde d'imaginer qu'une nation puisse être regardée comme ayant pris possession de la mer, parce que la première elle y a fait naviguer ses vaisseaux : un navire fendant les eaux de l'Océan ne donne pas plus de droit sur elles qu'il ne laisse de trace de sa route. (AL. CAUMONT, *Etude sur la vie et les travaux de Grotius*, 1862, p. 196.)

(1) Ce serait cependant une erreur de croire que l'opinion de Selden ait été sans réserve l'opinion de l'Angleterre. De tout temps, des protestations s'y élevèrent en faveur de la liberté des mers ; mais il faut reconnaître que ces protestations n'eurent jamais d'autre fondement que l'intérêt du peuple anglais. Lorsque les ambassadeurs d'Elisabeth, à la conférence de Brême, développèrent leur théorie sur l'usage commun des mers, ils avaient pour but de faire reconnaître par les Danois le droit des Anglais à la libre navigation sur la mer du Nord ; la reine écrivait elle-même au roi d'Espagne : « L'usage de la mer étant commun à tous, aucun peuple, aucun particulier, ne peut avoir de droit sur l'Océan, parce que ni la nature ni l'usage n'en permettent l'occupation publique ou privée. »

(2) ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 122; AZUNI, *Droit maritime*, I, p. 198.

manentes qui puissent limiter et, partant, faire reconnaître le domaine de chaque nation, soit de l'immensité et de la fécondité de l'Océan, qui le rendent inépuisable dans sa substance et ses usages. Depuis longtemps, les méthodes scientifiques donnent le moyen d'établir en mer des lignes fixes et parfaitement reconnaissables, qui pourraient y délimiter les diverses souverainetés aussi exactement que les frontières sur le continent ; d'autre part, s'il est vrai que les ressources de la mer sont inépuisables en ce qui concerne la navigation maritime, cette proposition n'est pas absolument exacte de toutes choses, notamment de quelques pêches, qui ne sont possibles que dans certains parages et dont la production n'est pas illimitée, telles que la pêche des perles, du corail, et des baleines dans les mers du Nord.

Mais il y a des raisons meilleures.

La mer, par sa nature même, résiste à toute appropriation, parce qu'elle n'est pas susceptible d'être possédée : personne, en effet, n'a la possibilité matérielle, immédiate et permanente d'agir suivant sa volonté sur elle et d'en tenir à son gré toute action étrangère éloignée. On se rappelle le mot de M^me^ de Staël : « Si les vaisseaux sillonnent un moment les ondes, la vague vient effacer aussitôt cette légère marque de servitude, et la mer reparaît telle qu'elle fut au jour de la création. » Sans doute, avec le perfectionnement des forces et des engins de guerre maritime, les États peuvent établir jusqu'à un certain point leur domination sur telle ou telle partie de la mer. Mais, ainsi qu'on l'a maintes fois fait observer, cet empire restera dans les mots sans jamais passer dans les choses, car la domination qui ne s'appuie que sur la force se manifeste là où est la force, mais disparaît sitôt que la force a disparu elle-même. Il ne peut y avoir sur la mer qu'une occupation temporaire et locale, qui s'efface derrière le sillage du navire qui l'a momentanément établie : en faire l'origine d'un droit serait admettre qu'une véritable prescription peut être fondée sur une possession incessamment interrompue et perpétuellement troublée (1).

Il faut ajouter, et la raison est excellente, que la liberté de l'Océan est indispensable à la liberté et au développement des transactions internationales. Or, le droit de commerce est un des droits absolus et primitifs des États : que deviendrait-il, si ces vastes espaces maritimes, qui sont les grandes routes ouvertes aux sociétés humaines pour entrer en communication les unes avec les autres, pouvaient être l'objet d'appropriations privées?

(1) MASSÉ, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, I, p. 93 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 443 et s.

447. — En résumé, la haute mer ne peut ni par sa nature, ni par sa destination, être soumise à la souveraineté d'une ou de plusieurs Puissances.

Il en résulte de nombreuses conséquences : la liberté de la navigation maritime, le droit de pêche ouvert à toutes les nations, l'indépendance réciproque de leurs pavillons, le droit pour tout État d'établir des câbles sous-marins, etc.

Mais aussi, cette liberté des mers subit quelques restrictions : comme elle n'existe que dans l'intérêt de la sûreté et du développement des relations internationales, l'usage ou les traités ont introduit certaines mesures de surveillance et d'inspection, autorisées d'un pavillon à l'autre, en vue de la police des mers. C'est ainsi que le droit de visite en temps de paix ou en temps de guerre, les mesures prises contre la traite des noirs, comme celles qui ont pour objet la sûreté des navires, limitent l'application du principe.

Ces conséquences et ces restrictions ne sont ici qu'indiquées : elles feront l'objet de développements spéciaux, lorsqu'il sera traité des relations maritimes internationales.

CHAPITRE III

DES SERVITUDES INTERNATIONALES

448. — Les servitudes internationales sont les droits qui attribuent à une Puissance le pouvoir de faire certains actes de souveraineté sur le territoire d'une Puissance voisine, sans cependant avoir pour effet de rendre celle-ci entièrement dépendante de la première. Elles ont pour résultat tantôt de procurer à un État la jouissance de certains droits souverains sur un territoire étranger, c'est-à-dire d'obliger le souverain de ce territoire à souffrir ce que, dans le libre exercice de son indépendance, il pourrait empêcher, tantôt de lui interdire sur son propre territoire ce qu'il aurait le droit de faire, si la servitude n'existait pas. Suivant qu'elles appartiennent à l'une ou l'autre espèce, on les dit *positives* ou *négatives*.

449. — Au nombre des servitudes positives, nous signalerons l'obligation pour un État de souffrir qu'une Puissance étrangère se livre sur tout ou partie de son territoire à des actes politiques ou administratifs, tels que rendre la justice, prélever les impôts, établir et entretenir les douanes, organiser des services publics quelconques. Ainsi, le droit d'établir le service postal et d'en tirer le profit avait été concédé par la Confédération de l'Allemagne du Nord aux princes de Tour et Taxis, qui l'exerçaient sur toute l'étendue des États confédérés (1). De même, le droit de garnison dans les places de Ferrare et de Comacchio avait été reconnu à l'Autriche par l'article 103 de l'acte final du congrès de Vienne (2) ; par le traité conclu à Paris le 10 juin 1817, le même droit était accordé à l'Italie dans la forteresse de Plaisance, quoique celle-ci fût comprise au nombre des possessions autrichiennes (3). Nous citerons encore la convention qui a subsisté jusqu'en 1867 entre le grand-duché de Bade et la Suisse, convention aux termes de laquelle la circulation des troupes badoises à travers la ville de Bâle et le canton de Schaffouse sur les chemins de fer de Constance

(1) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 565. — Ce droit, quoique constitué au profit d'une maison princière, n'en était pas moins considéré comme une servitude internationale. Néanmoins, il faut observer que les princes de Tour et Taxis n'étant que les fondés de pouvoir des gouvernements confédérés, lesquels avaient tout intérêt à concentrer l'administration des postes dans les mêmes mains, la souveraineté de ces États n'était nullement amoindrie par cette délégation.

(2) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 609.

(3) De Clercq, *op. cit.*, III, p. 55.

était autorisée (1), et la disposition de l'article 29 du traité de Berlin de 1878, suivant laquelle l'empire d'Autriche doit exercer au moyen de garde-côtes légers la police maritime et sanitaire à Antivari et le long des côtes du Monténégro (2).

450. — Les servitudes négatives, qui imposent à un État une abstention, se rencontrent fréquemment dans les traités de paix et de cession de territoires. C'est, par exemple, l'obligation imposée à un État de ne pas dépasser un maximum déterminé de soldats, de ne posséder qu'un certain nombre de navires de guerre ou de places fortes, de renoncer à tout acte de juridiction sur les ressortissants d'un État étranger, de ne pas frapper d'impôts des personnes ou un groupe de personnes déterminées. L'histoire abonde en exemples de ce genre. Ainsi, la France s'était obligée envers la Grande-Bretagne par plusieurs conventions postérieures au traité d'Utrecht (1713) à ne pas fortifier Dunkerque (obligation dont elle fut délivrée en 1783) ; le traité de Paris du 20 novembre 1815 (art. 3) lui imposait, au profit de la Confédération Helvétique, l'obligation de démolir les fortifications d'Huningue, sans pouvoir les remplacer par des fortifications élevées à moins de trois lieues de la ville de Bâle (3) ; pour accroître les garanties de la libre navigation du Danube, le traité de Berlin de 1878 (art. 52) décide que toutes les forteresses construites sur le fleuve, depuis les Portes de fer jusqu'à son embouchure, seront rasées et qu'il n'en sera pas construit de nouvelles : d'ailleurs, le même traité met également à la charge de la Bulgarie l'obligation de détruire à ses frais ses anciennes fortifications (4).

Nous citerons également au nombre des servitudes négatives l'obligation pour un État de restreindre ses droits de juridiction à l'égard des étrangers. On en trouve de nombreux exemples dans les traités conclus par les Puissances européennes avec les pays d'Orient. En vertu de *capitulations* signées avec la Turquie, le Japon, la Chine, la Perse, etc., les sujets européens qui résident dans ces divers pays sont soumis non à la justice locale, mais bien à celle de leurs consuls, qui leur font application de leurs lois nationales.

Enfin, l'on a fait justement observer qu'il y a une servitude négative à la charge du royaume d'Italie dans l'engagement qu'il a pris, par la

(1) Comme les routes et les chemins de fer franchissent souvent les frontières de Puissances différentes, celles-ci sont naturellement amenées à se concéder réciproquement le libre passage de leurs troupes (BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 771, rem. 1, p. 445).

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 317 et 328.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 645.

(4) DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 317 et s.

loi dite des garanties du 13 mai 1874, d'accorder au pape les honneurs souverains et de reconnaître l'exterritorialité de son palais et des bâtiments occupés par les personnes de sa cour. Cette loi n'est pas un traité ; mais elle oblige l'Italie vis-à-vis des États catholiques, à raison du caractère international du chef de l'Église (1).

451. — Les servitudes internationales s'établissent par titre, c'est-à-dire par traité, ou par prescription. La prescription consiste ici en un usage immémorial et constant, emportant reconnaissance tacite de la servitude par l'État servant. Mais la simple possession de la servitude ne constitue pas un titre : l'État contre lequel on prétend l'exercer peut exiger en tout temps qu'il en soit justifié, et la présomption de liberté existe naturellement en sa faveur.

452. — Elles s'évanouissent par différentes causes, dont les principales sont : la nullité ou la résolution des traités qui les ont établies ; un traité nouveau qui en emporte l'abrogation ; la renonciation tacite de l'État au profit duquel la servitude existe, renonciation qui résulte soit d'un usage immémorial, soit d'actes contraires à son exercice ; l'expiration du terme pour lequel la servitude avait été constituée ; la confusion ou réunion sous la même souveraineté du territoire dominant et du territoire servant ; enfin, l'incompatibilité de la servitude avec la constitution politique ou les besoins nouveaux de l'État servant (2). Elles ne disparaissent pas, lorsque la souveraineté du territoire qu'elles affectent passe d'un État à un autre : elles tombent alors simplement à la charge du nouveau souverain, à moins qu'elles n'aient été précisément constituées à son profit.

---

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, p. 682 ; G.-F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 486 et s.

(2) C'est ainsi que l'Assemblée nationale, en France, a supprimé contre indemnité, par le décret du 28 octobre 1790, des droits seigneuriaux qui appartenaient aux princes allemands dans les départements du Haut et du Bas-Rhin, en considérant « qu'il ne peut y avoir dans l'étendue de l'empire français d'autre souveraineté que celle de la nation » (DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 209).

LIVRE TROISIÈME

Des relations internationales en temps de paix.

Nous diviserons ce livre en trois chapitres, consacrés l'un aux *relations diplomatiques* entre les États, l'autre à leurs *relations commerciales*, le troisième aux *relations maritimes* internationales.

CHAPITRE I

RELATIONS DIPLOMATIQUES

453. — La société de fait dans laquelle vivent ces communautés politiques indépendantes qu'on appelle des États, les rapports incessants que l'identité ou le conflit des intérêts établissent entre elles, exigent qu'elles entrent en relations les unes avec les autres, pour se communiquer leurs intentions, se concerter en vue de leur politique étrangère, préparer et conclure les traités, aplanir en un mot les mille difficultés qui naissent de la vie internationale. Par là même, il devient nécessaire que les nations délèguent à une ou plusieurs personnes le soin de les représenter, en les munissant de pouvoirs suffisants pour traiter en leur nom.

Le droit qu'a tout État indépendant d'envoyer des mandataires de cette sorte prend le nom de *droit d'ambassade* ou de *légation*. On appelle *commerce* ou *droit diplomatique* l'ensemble des règles relatives à la conduite des relations extérieures des nations : il y est, par exemple, question des *agents diplomatiques*, c'est-à-dire des mandataires envoyés ou constitués à l'extérieur pour la gestion des intérêts internationaux, de leur classification, de leurs caractères et de leur condition légale, des prérogatives dont ils jouissent, etc., ou encore, des diverses espèces d'actes diplomatiques, de leur négociation, des assemblées

chargées de les préparer, etc. Comme on l'a très bien dit, le droit diplomatique constitue à proprement parler la procédure du droit international (1). Enfin, l'on nomme *diplomatie* l'art de diriger et de suivre les négociations diplomatiques : la diplomatie est l'instrument de la politique internationale, ou, si l'on veut, le droit des gens appliqué (2).

454. — Les représentants de l'Etat dans ses relations extérieures sont ou bien des organes faisant partie de sa constitution et fixés sur son territoire, c'est-à-dire le souverain et le ministre des affaires étrangères, ou bien des mandataires envoyés à l'étranger, que l'on désigne sous le nom générique d'agents diplomatiques.

Nous commencerons l'étude de ces divers organes de la représentation nationale à l'extérieur par ceux qui en sont plus ordinairement chargés, nous voulons dire les agents diplomatiques.

§ 1. — Des agents diplomatiques.

455. — Le droit d'ambassade n'a pu faire son apparition sous la forme d'un ensemble de règles juridiques arrêtées d'une manière précise, que lorsque le sentiment de la communauté internationale et la nécessité de veiller aux rapports entre les États eurent pris naissance.

Sans doute, les cités antiques envoyaient des ambassades : mais ces ambassades ne pouvaient être considérées comme une institution du droit des gens, ayant un caractère normal et soumise à des règles constantes. Il a déjà été dit que l'antiquité n'avait pas connu le système des légations permanentes, chargées de représenter à l'étranger la souveraineté de l'Etat et d'assurer la régularité des relations internationales, que les ambassadeurs n'étaient investis que de missions spéciales et rigoureusement définies, leur mandat expirant de lui-même avec la conclusion des négociations particulières auxquelles ils étaient commis. On a fait également observer que le droit d'ambassade n'était pas tenu, comme il l'est aujourd'hui, pour un droit absolu, dérivant de la souveraineté des États et du fait même de leur coexistence, mais qu'il devait être reconnu par traité ou, tout au moins, formellement concédé par la cité qui consentait à recevoir des ambassadeurs, celle-ci restant maîtresse de réglementer à sa guise leur admission, leur séjour dans la ville, leur retour dans le pays qui les avait envoyés. Quant aux règles de courtoisie qu'on observait généralement à leur endroit, aux solennités dont on entourait leur réception, aux honneurs

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 17.
(2) G. COGORDAN, dans la *Revue des Deux-Mondes*, XXII, p. 870.

qui les accompagnaient pendant la durée de leur mission, ce n'était que de simples égards mesurés sur le degré de sympathie qu'inspirait la nation dont ils étaient les mandataires. Il faut cependant rappeler, comme une règle dont la stricte observation s'imposait aux peuples de l'antiquité, l'inviolabilité de leur personne, sans que l'on puisse dire d'une façon certaine, en présence des textes, si la protection qui leur était due avait pour complément ces immunités de juridiction que la pratique moderne a consacrées pour garantir leur indépendance (1).

Dans les dernières années de l'empire romain et lors des invasions barbares, il ne fut pas question davantage d'ambassades permanentes. Les peuples, en proie à des luttes continuelles, demeurent isolés les uns des autres et n'entretiennent aucune relation régulière. Seuls, au moyen âge, les papes se font représenter auprès des principaux souverains de l'Europe, notamment auprès des rois de France, ces « fils aînés de l'Église », et cette coutume contribue singulièrement à l'accroissement de leur autorité dans les pays d'Occident. Leur exemple fut suivi, vers le milieu du XV^e^ siècle, par la plupart des États occidentaux : Louis XI, l'un des premiers, eut des mandataires permanents auprès du roi d'Angleterre et du duc de Bourgogne. Mais, c'est surtout au XVII^e^ siècle, après la conclusion de la paix de Westphalie, que l'institution des ambassades permanentes fut définitivement adoptée. Le cardinal de Richelieu et le roi Louis XIV contribuèrent particulièrement à en répandre l'usage. Dès lors, on prit peu à peu l'habitude de considérer la réunion des représentants des divers États auprès d'un même souverain comme un corps constitué, auquel on donna le nom de *corps diplomatique* : son action, la condition juridique de ses membres, leurs privilèges, furent soumis à des règles, qui acquirent progressivement un caractère de plus en plus certain et finirent par constituer le droit d'ambassade actuel.

456. — Nous grouperons les questions relatives au droit d'ambassade autour des points suivants :

1° Du droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques;

2° De la classification et du rang des agents diplomatiques;

3° Des règles suivant lesquelles les agents diplomatiques sont nommés par leur gouvernement et accrédités auprès des Puissances étrangères;

4° De la mission des agents diplomatiques;

5° Des privilèges et immunités dont ils jouissent;

6° De la fin des missions diplomatiques.

(1) *Suprà*, n^os^ 51 et s.

I. — Du droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques.

457. — Le droit d'ambassade ou de légation est fondé sur l'indépendance des États : c'est un des attributs essentiels de leur souveraineté. Par suite, le droit d'*envoyer* des agents diplomatiques, ce que les auteurs appellent le droit d'ambassade *actif*, appartient et ne peut appartenir qu'aux États dont l'indépendance et la souveraineté sont universellement reconnues. Nous avons déjà fait observer qu'il n'y avait pas lieu de distinguer suivant l'étendue, la force, la richesse des États ; ces éléments peuvent varier à l'infini, sans que leur caractère souverain en soit altéré.

458. — Du principe que les États pleinement souverains sont les seuls qui aient le droit d'avoir une représentation extérieure, nous tirerons les conclusions suivantes :

1° Les États *mi-souverains* ou *protégés* n'ont pas en général ce droit. Leur plus ou moins de dépendance, qui se détermine suivant la teneur des obligations contractées par eux vis-à-vis des gouvernements suzerains ou protecteurs, se réfère le plus ordinairement à leur souveraineté extérieure, dont ils ont en tout ou en partie perdu l'exercice.

Nous n'en dirons pas autant des États simplement *tributaires* ; car si le tribut prouve la faiblesse, il n'exclut pas la souveraineté (1).

2° L'*État fédéral*, avons-nous dit déjà (2), est constitué par un gouvernement central, commun, établi par le pacte d'union. Ce gouvernement possède seul la souveraineté extérieure, et, par suite, seul a le droit d'ambassade. Ses membres ne sont donc pas représentés séparément. C'est ainsi qu'aux termes des articles 8 et 10 de la constitution du 29 mai 1874, la Confédération Helvétique, seule, a le droit de négocier et de traiter avec les Puissances étrangères, et que les rapports officiels entre les cantons et ces Puissances ou leurs représentants doivent avoir lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. De même, la constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord a enlevé à chaque État particulier le droit de représentation, en défendant à chacun d'eux de conclure sans le consentement du congrès fédéral aucune convention internationale. Enfin, les mêmes principes ont prévalu parmi les États qui forment les fédérations de l'Amérique du Sud : leurs provinces jouissent de l'autonomie intérieure, mais le gouvernement fédéral est seul chargé d'assurer les relations entre la Confédération et les Puissances étrangères.

A cet égard, l'Allemagne est dans une situation particulière. Elle a

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, III, p. 42.
(2) *Suprà*, n° 95.

conservé de nos jours une double représentation, d'une part celle de l'Empire, de l'autre celle des divers États qui la constituent, celle-ci n'existant, d'ailleurs, que pour les matières qui concernent ces États en particulier (1).

3° Au contraire, dans les *Confédérations d'États*, chacun des États associés, conservant en principe sa souveraineté tant intérieure qu'extérieure, exerce le droit d'ambassade. Mais, d'autre part, comme la Confédération elle-même constitue une personnalité internationale distincte de celle de ses membres, le même droit doit appartenir à l'autorité qui la représente, en ce qui touche les intérêts communs des États confédérés. C'est ce qui se produisait dans l'ancienne Confédération germanique, telle qu'elle fut constituée en 1815 : chaque État et la Diète avaient la faculté de se faire représenter à l'extérieur. En fait, la Diète n'entretint jamais de mission permanente.

459. — Si le droit d'ambassade appartient à tous les États souverains, il est exercé dans chacun d'eux par l'autorité ou le pouvoir spécialement désigné à cet effet par la constitution du pays. L'attribution en est généralement dévolue au chef de l'État, c'est-à-dire, suivant les cas, au monarque, au régent ou au président, agissant soit seul, soit d'accord avec les représentants du pouvoir législatif.

A ce point de vue, on s'est demandé quelle règle il y avait lieu d'appliquer lorsqu'une révolution venait à changer la forme du gouvernement ou la personne du souverain. A qui l'exercice du droit d'ambassade doit-il désormais appartenir ? La doctrine contemporaine est très nette à cet égard : elle le donne au gouvernement de fait, c'est-à-dire au gouvernement actuellement en possession du pouvoir. Nous avons eu déjà l'occasion de dire que la question de la légitimité ou de l'illégitimité d'un gouvernement n'était pas du domaine du droit international. Le principe de l'indépendance et de la souveraineté des nations s'oppose à ce que les États s'arrogent le droit de juger les innovations qu'un peuple trouve à propos d'introduire dans sa constitution intérieure. Qu'il s'agisse d'une forme de gouvernement nouvelle, d'un changement dans l'ordre de succession au trône ou même d'une usurpation de pouvoir, les Puissances doivent s'incliner devant le fait accompli et tenir les détenteurs actuels de l'autorité suprême pour seuls représentants légitimes de l'État (2). Toutefois, elles ont le droit, pour sauvegarder leurs intérêts,

(1) *Suprà*, n° 99.

(2) Cette doctrine était anciennement enseignée et pratiquée ; elle est très généralement acceptée de nos jours. « Si la nation, après avoir chassé son prince, se soumet à un autre, si elle change l'ordre de la succession et reconnaît un souverain au préjudice de l'héritier légitime et désigné, les Puissances étrangères sont encore fondées à tenir pour légitime *ce qui s'est fait : ce n'est pas leur querelle*

de prendre toutes les précautions nécessaires, afin de s'assurer que le gouvernement avec lequel elles doivent désormais avoir des relations est réellement investi du pouvoir. Et c'est ainsi, notamment, que le cabinet de Berlin exigea en 1871, pour traiter avec le gouvernement de la Défense nationale, que celui-ci commençât par se faire reconnaître de la nation française elle-même (1).

Au reste, comme le fait d'admettre des agents revêtus d'un caractère diplomatique implique la reconnaissance officielle du gouvernement qui les envoie, on conçoit qu'en cas de révolution ou de guerre intestine dans un État déterminé, la prudence la plus élémentaire commande aux Puissances étrangères d'observer une neutralité absolue et de s'abstenir, jusqu'au triomphe assuré du parti qui semble devoir l'emporter, de tous rapports diplomatiques avec lui. Dans la pratique actuelle, les agents étrangers restent jusqu'à nouvel ordre à leur poste et n'entretiennent que des relations purement officieuses avec les autorités qui exercent le pouvoir.

460. — Au droit d'envoyer des agents diplomatiques correspond celui d'en *recevoir* des pays étrangers : c'est ce qu'on appelle parfois le droit d'ambassade ou de légation *passif*. Comme le droit actif, il appartient à tout État souverain.

461. — Observons, enfin, que le droit de législation actif et passif n'a rien d'obligatoire. Aucun État n'est obligé d'accréditer à l'étranger des agents diplomatiques, pas plus qu'il n'est obligé d'en recevoir, à moins d'être lié par des traités spéciaux. Il est superflu d'ajouter qu'en fait les États n'usent guère de cette prérogative : leur intérêt les en dissuade. Un État, qui renoncerait à toute représentation extérieure ou qui, sans motif suffisant, refuserait d'admettre les ministres des Puissances avec lesquelles il entretient des relations amicales, s'exposerait à des mesures de rétorsion et se verrait exclu du système politique des nations civilisées. Toutefois, si le refus absolu d'admettre des envoyés étrangers n'est guère vraisemblable, on conçoit qu'une nation puisse mettre des conditions à leur réception. Elle peut exiger, par exemple, que le ministre accrédité auprès d'elle ne soit pas un de ses sujets,

ni leur affaire..... Lors donc que les Puissances étrangères ont admis les ministres d'un usurpateur et lui ont envoyé les leurs, le prince légitime venant à remonter sur le trône ne peut se plaindre de ces démarches comme d'une injure ni en faire un juste sujet de guerre, pourvu que ces Puissances ne soient pas allées plus avant et n'aient point donné de secours contre lui » (VATTEL, *op. cit.*, III, p. 228 et s.). — V. les exemples historiques cités à l'appui de cette thèse par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 48 et s., et par F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 34 et s.

(1) Lettre du comte de Bismarck du 16 janvier 1871, citée par CALVO, *op. cit.*, III, p. 180.

ou qu'il n'exerce pas de pouvoirs et n'ait pas d'attributions incompatibles avec ses droits de souveraineté ou sa législation intérieure. C'est ainsi qu'à l'époque où les papes avaient un pouvoir temporel, les souverains protestants d'Allemagne et le roi de Danemark s'étaient refusés à recevoir des nonces pontificaux, considérant la suprématie spirituelle réclamée par le Souverain-Pontife comme inconciliable avec la souveraineté nationale. Un gouvernement peut encore légitimement exiger que la personne même de l'ambassadeur soit agréée par lui. Aussi, actuellement, pour éviter tout malentendu et parer aux difficultés qui pourraient naître d'objections purement personnelles, il est d usage de faire connaitre d'avance le nom de l'envoyé à la Puissance intéressée : celle-ci accepte la nomination ou exprime le vœu qu'une autre personne soit désignée. Cet usage, qui n'est qu'un acte de courtoisie internationale, est raisonnable en soi et mérite d'être conservé : ce serait évidemment placer l'agent dans une situation fausse et compromettre le succès de sa mission que de l'accréditer auprès d'un souverain qui ne le tient pas pour agréable ; le caractère public dont il est revêtu ne suffirait pas à lui assurer la confiance et la considération personnelles, qui lui sont indispensables dans l'exercice de ses fonctions.

II. — De la classification et du rang des agents diplomatiques.

462. — La classification et le rang des agents diplomatiques ont été jadis la cause première de plus d'une difficulté sérieuse.

L'ancien droit des gens n'établissait entre les agents d'autres différences que celles qui résultaient soit de la nature même de leurs fonctions, soit de l'étendue de leurs pouvoirs ou de la durée de leur mission. Avec l'établissement des missions permanentes et à mesure que le développement et la complication des rapports internationaux en augmentèrent le nombre, les fonctions diplomatiques prirent une signification plus nette, à raison du caractère plus élevé des personnages appelés à les remplir ou de la puissance de l'État représenté. De là, des rivalités et des compétitions personnelles, que l'absence de règles fixes contribuait à entretenir, au grand dommage de la paix publique.

Au cours du XVIII[e] siècle, pour éviter dans la mesure du possible toute difficulté, l'usage s'était introduit d'accréditer des ministres publics, sans désignation particulière de rang ni de qualité ; en même temps, la coutume avait établi un cérémonial particulier pour la réception des ambassadeurs, des envoyés et des résidents, lesquels repré-

sentaient alors les divers degrés de la hiérarchie diplomatique. Mais toutes ces précautions n'empêchaient pas les contestations de naître entre les ministres des différents souverains représentés à la même cour, surtout lorsqu'ils appartenaient à la même classe.

Pour mettre un terme à cet état de choses, nuisible à la bonne harmonie des nations, le congrès de Vienne adopta, le 19 mars 1815, un règlement général (1), complété par le protocole des conférences d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818 (2), et aujourd'hui universellement adopté. Ce règlement répartit les agents diplomatiques en quatre classes :

1° Ambassadeurs, légats ou nonces ;

2° Envoyés, ministres plénipotentiaires et autres personnes accréditées auprès des souverains ;

3° Ministres résidents, accrédités de la même manière ;

4° Chargés d'affaires, accrédités auprès du ministre des affaires étrangères.

Cette classification repose sur une double base : elle distingue suivant que l'agent est accrédité auprès du chef de l'État, ou seulement auprès de son ministre des affaires étrangères ; et, dans le premier cas, selon qu'il s'agit d'un ambassadeur, légat ou nonce, auquel cas l'envoyé occupe le premier rang, ou qu'il porte un autre titre, ce qui lui donne un rang inférieur.

463. — Ces distinctions ne présentent au fond aucun intérêt pratique. Au point de vue du droit, tous les agents diplomatiques sont égaux entre eux. En fait, les seules différences qui les séparent se réfèrent au cérémonial suivi lors de leur réception et à leur rang respectif à la cour.

Tous les auteurs ne sont pas, cependant, de cet avis. S'appuyant sur l'article 2 du règlement de Vienne, aux termes duquel « les ambassadeurs, légats ou nonces ont seuls le caractère représentatif », quelques-uns ont prétendu que les ministres de la première classe représentaient la personne même du monarque, que, par suite, seuls parmi les agents diplomatiques, ils avaient le droit de négocier directement avec le souverain auprès duquel ils étaient accrédités et d'obtenir de lui, à cet effet, des audiences particulières.

A notre sens, ce point de vue est manifestement erroné. Dire que les agents diplomatiques ont un caractère représentatif, c'est exprimer l'idée qu'ils représentent immédiatement leur gouvernement, quant aux affaires dont ils sont chargés et qui intéressent leur nation. Qu'est-

(1) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 455 et s.
(2) *Ibid.*, III, p. 186.

ce en effet que représenter une personne, sinon être investi de la mission d'accomplir certains actes dans l'intérêt et au nom de cette personne ? Or, les intérêts confiés aux ministres publics sont bien évidemment, non pas les intérêts privés du chef de l'État, mais les intérêts de la nation elle-même. Le chef de l'État, « en nommant l'ambassadeur et en lui donnant ses instructions avec ses pleins pouvoirs, ne l'a pas constitué son mandataire à lui ; il n'a fait qu'exercer une fonction de droit électoral qu'il tient de la constitution du pays. L'agent qu'il a nommé n'est pas plus son propre mandataire que le député au parlement national n'est le mandataire de l'électeur qui lui a accordé sa voix, ou que le pair et le sénateur ne représentent à la Chambre où ils siègent le monarque qui les a nommés. Le député et l'ambassadeur, le pair ou le sénateur, et le monarque lui-même aussi bien que l'électeur, ne sont que des mandataires de la nation et d'aucune autre personne que la nation » (1). Tous les agents diplomatiques ont donc le même caractère, puisque tous représentent les intérêts de l'État qui les nomme. Ce que l'on peut dire, — et c'est ainsi que nous traduirons la disposition du règlement de Vienne, — c'est que les envoyés de la première classe représentent *en outre*, d'une manière plus particulière, la personnalité, la dignité, la majesté du chef de l'État, ce qui ne constitue à tout prendre qu'une différence hiérarchique et n'a trait qu'au cérémonial (2).

Ceci dit, examinons rapidement nos quatre classes d'agents diplomatiques.

464. — La première comprend les *ambassadeurs*, les *légats* et les *nonces*.

Les *ambassadeurs* sont les agents auxquels les souverains attribuent, avec l'agrément de l'État qui les reçoit, le caractère le plus élevé au point de vue de l'étiquette et du cérémonial. Du reste, les honneurs particuliers qui leur sont dus ne sont pas réglementés d'une manière fixe et uniforme : chaque pays a ses usages, auxquels ils sont tenus de se conformer, pourvu qu'ils n'impliquent ni égalité ni distinction blessante. Autrefois, ils jouissaient particulièrement du droit assez vain et dépourvu d'ailleurs de toute portée politique de conférer personnellement et sans intermédiaire avec le chef de l'État auprès duquel ils étaient accrédités;

(1) Note de PINHEIRO-FERREIRA sur le Liv. IV, ch. 6, § 70, du *Droit des gens* de Vattel (III, p. 231 et s.).

(2) P. ESPERSON, *Droit diplomatique et juridiction internationale maritime*, n° 65, p. 48; F. DE MARTENS, *op, cit.*, II, p. 47 et s. — Le caractère représentatif des agents diplomatiques en général est mentionné dans un rapport du ministre des affaires étrangères de France du 19 avril 1880 (cité par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 84).

aujourd'hui, la pratique habituelle des pays occidentaux oblige les ambassadeurs à se mettre en rapport avec le ministre chargé du département des affaires étrangères.

Plusieurs auteurs soutiennent encore que le droit d'envoyer des ambassadeurs n'appartient qu'aux États à qui l'on doit les « honneurs royaux ». C'est une pure affirmation, qui ne repose sur aucun fondement juridique. En principe, tous les États ont ce droit. Mais, en fait, les ambassades sont devenues assez rares. En général, les Puissances préfèrent, surtout par raison d'économie, se faire représenter même auprès des grands États par des ministres d'un rang moins élevé, tenus à moins de faste et de luxe. C'est ainsi notamment que jusque dans ces derniers temps les États-Unis d'Amérique n'entretenaient pas d'ambassadeurs (1).

Les ambassadeurs sont *ordinaires* ou *extraordinaires*. Les premiers sont nommés pour remplir une mission diplomatique permanente; les seconds sont chargés de négociations particulières ou de missions d'étiquette et de cérémonie. Pendant longtemps, les ministres extraordinaires ont joui d'un droit de préséance sur les ministres ordinaires. Lors du règlement de 1815, il fut officiellement décidé que cet usage serait abandonné; néanmoins, comme les envoyés extraordinaires ont continué à être l'objet d'honneurs et d'égards particuliers, la plupart des ministres envoyés en mission permanente auprès des grandes Puissances ont pris ce titre, devenu banal et sans portée politique.

Les *légats* et les *nonces* sont les représentants du pape. Les légats sont ordinairement chargés auprès des Puissances catholiques d'une mission ayant plutôt un caractère religieux que politique; en tout cas, leur mission est spéciale et temporaire. Ils sont pris parmi les cardinaux de l'Église romaine (2). Les nonces, qui ne sont pas nommés parmi les cardinaux, sont les ambassadeurs ordinaires du pape : leur mission est donc permanente, et le Souverain Pontife les charge de le représenter pour toutes affaires, de quelque nature qu'elles soient.

(1) En avril 1893, le représentant des États-Unis en France a reçu le titre d'ambassadeur. La France a des ambassadeurs à Londres. Berlin, Vienne, Madrid, Constantinople, Saint-Pétersbourg et Berne; en outre, elle en a deux à Rome.

(2) Tels sont les légats dits « *a latere* », parce que, comme cardinaux, ils siègent dans les conseils du pape, à ses côtés. Les canonistes distinguent encore deux autres espèces de légats : les *legati missi*, c'est-à-dire les princes de l'Église investis de la dignité de légats sans être cardinaux, et les *legati nati*, c'est-à-dire les archevêques aux sièges desquels est attachée la qualité de légat laquelle ne leur confère d'ailleurs qu'un titre sans prééminence ni fonctions, d'aucune sorte.

465. — La *seconde classe* comprend les *envoyés*, les *ministres plénipotentiaires* et les *internonces*.

Ces ministres publics représentent, comme les premiers, le gouvernement qui les nomme et sont accrédités, comme eux, auprès des souverains eux-mêmes. La seule différence est qu'ils ont un titre moins élevé et un traitement moins fort.

On a cherché à établir des distinctions entre les envoyés ordinaires et les envoyés extraordinaires, entre les envoyés et les ministres plénipotentiaires : ces distinctions ne présentent aucun intérêt, soit au point de vue juridique, soit quant à la préséance, et n'ont, par suite, aucune importance pratique. Ces diverses appellations correspondent simplement à des titres différents, qui sont même assez souvent en contradiction avec la réalité des faits : c'est ainsi que la double qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire est parfois conférée à la même personne, bien qu'elle n'ait pas de pleins pouvoirs et remplisse une mission permanente. On peut même dire, sans exagération, qu'à l'heure actuelle il serait difficile de citer des agents diplomatiques dont les pouvoirs fussent illimités : les négociateurs ont ordinairement les mains tellement liées, le risque de se compromettre est si considérable, qu'ils ne font pas faire un pas aux négociations dont ils sont chargés sans s'assurer au préalable de l'assentiment de leur gouvernement. Ainsi s'expliquent les railleries dont ces qualificatifs imaginés par la vanité pour en imposer au vulgaire ont été si souvent l'objet, et l'insistance des publicistes à en demander la suppression (1).

466. — La *troisième classe* d'agents diplomatiques comprend les *ministres résidents*.

Le règlement de Vienne rangeait dans la seconde catégorie tous les agents diplomatiques autres que les ambassadeurs accrédités auprès des chefs d'État : les ministres résidents devaient donc en faire partie. Mais l'incertitude et la confusion qui régnaient dans les esprits au sujet de leur situation, les difficultés qui s'élevèrent à leur égard, déterminèrent les Puissances à les ranger dans une catégorie intermédiaire, entre les envoyés et les chargés d'affaires; la décision fut prise au congrès d'Aix-la-Chapelle. Au fond, ils ont le même caractère et les mêmes droits que les précédents.

467. — La *quatrième classe*, enfin, est celle des *chargés d'affaires*.

Les chargés d'affaires ne sont accrédités qu'auprès des ministres des affaires étrangères. Il en est de deux sortes : les uns sont envoyés dès l'origine, avec des lettres de créance expresses de leur ministre des affaires

(1) V. surtout PINHEIRO-FERREIRA, *op. et loc. cit.*

étrangères, comme chargés d'affaires auprès du ministre étranger, et sont chefs de mission permanente ; les autres sont chargés d'affaires par intérim, et sont présentés comme tels, soit oralement, soit par écrit, au ministre étranger par les chefs de mission, lorsque ceux-ci sont rappelés par leur gouvernement. D'ordinaire, la présentation porte sur un conseiller ou un secrétaire d'ambassade.

Sauf cette différence, les chargés d'affaires ont le même caractère que les ministres des trois premières classes : comme eux, ce sont des agents diplomatiques qui représentent leur pays; ils jouissent des mêmes droits et des mêmes prérogatives (1).

468. — La distinction des diverses classes auxquelles appartiennent les agents diplomatiques doit être complétée par la désignation du *rang* que ces agents occupent, soit entre eux, soit à l'égard des tiers.

Entre eux, le rang des ministres publics accrédités auprès d'un même gouvernement se détermine : 1° par la classe dont ils font partie ; 2° dans chaque classe, par la date de la notification officielle de leur arrivée. On ne tient donc aucun compte de la puissance de l'État représenté, ce qui est d'ailleurs conforme au principe de l'égalité juridique des nations. L'agent le plus ancien en fonction porte le titre honorifique de *doyen du corps diplomatique*. Le doyen représente le corps tout entier dans les circonstances solennelles et s'occupe des questions qui l'intéressent dans son ensemble. Par exception, dans les États catholiques, ce titre est cédé par courtoisie aux envoyés du pape, même quand ils sont arrivés les derniers (2).

A l'égard des tiers, la question du rang des ministres publics a soulevé d'assez nombreuses difficultés. Ainsi, les ambassadeurs ont prétendu avoir rang immédiatement après les princes du sang, et l'emporter sur les cardinaux et sur tous les princes régnants ayant un rang

(1) On doit rapprocher des chargés d'affaires les consuls, lorsqu'ils sont chargés d'une mission particulière de leur gouvernement. Il importe d'énoncer cette condition : car, par eux-mêmes, les consuls sont des agents commerciaux et non des agents diplomatiques.

(2) On a discuté la question de savoir si les *internonces* du pape avaient également, quelle que fût la date de la notification officielle de leur arrivée, le pas sur les autres agents diplomatiques dans les pays catholiques. La pratique internationale l'a plusieurs fois résolue dans un sens négatif. (V. les exemples cités par PRADIER-FODÉRÉ. *op. cit.*, III, p. 116.)

On s'est demandé également comment la préséance devait se régler entre les ministres accrédités auprès d'une même Puissance, lorsqu'à l'occasion d'un même événement, mort du souverain ou changement dans la forme du gouvernement, par exemple, les ministres remettent de nouvelles lettres de créance. Est-ce la date de la remise des anciennes lettres ou celle des nouvelles qui doit la fixer? On incline, en général, en doctrine et en pratique, vers la première solution.

inférieur à celui de leur souverain. On ne saurait, sur tous ces points, fixer de règles précises. Tout dépend des circonstances et des précédents, à moins, chose assez fréquente, que ces rapports aient été l'objet de traités publics ou de règlements établis par les souverains auprès desquels les ministres sont accrédités.

Au reste, nous ferons remarquer que toutes ces questions de préséance et d'étiquette ont beaucoup perdu de leur ancienne importance. Autrefois, elles puisaient leur intérêt dans un état politique et social tel que, bien souvent, les disputes dont elles furent la cause allèrent jusqu'à faire couler le sang. A mesure que les relations internationales se sont développées, que les voies de communication ont rapproché les peuples, qu'aux théories anciennes sur la toute-puissance du souverain s'est substituée l'idée de la souveraineté populaire, la susceptibilité des États et de leurs représentants s'est singulièrement émoussée et les querelles de préséance sont devenues beaucoup plus rares. Néanmoins, on ne saurait absolument négliger ces questions, toutes futiles et surannées qu'elles paraissent; car, au fond, elles mettent en jeu l'honneur et la dignité nationale et peuvent prendre un caractère particulier de gravité par suite des circonstances au milieu desquelles elles ont pris naissance. Ces hypothèses sont de celles où une grande prudence politique et beaucoup de tact sauront triompher des malentendus et des froissements d'amour-propre, au grand avantage de la paix publique et sans rien compromettre du sentiment de la dignité nationale.

III. — Des règles suivant lesquelles les agents diplomatiques sont nommés et accrédités a l'étranger.

469. — Les gouvernements sont libres, non seulement de désigner la classe à laquelle appartiendront les ministres qu'ils chargent de leurs intérêts, mais encore de déterminer le nombre des agents dont chaque mission se composera ou, même, de confier à un agent unique plusieurs missions distinctes.

En fait, les Puissances ont l'habitude de ne s'envoyer réciproquement que des ministres du même ordre. Cependant le contraire peut se présenter : ainsi, la France est représentée à Berne par un ambassadeur, alors que l'envoyé de la Suisse à Paris n'a rang que de ministre plénipotentiaire et envoyé extraordinaire; elle envoie des consuls généraux et chargés d'affaires auprès d'un certain nombre de républiques de l'Amérique du Sud, et celles-ci n'accréditent à Paris que des ministres de seconde classe.

Une autre règle, généralement admise, est de n'envoyer auprès du

même gouvernement qu'un seul ambassadeur. Mais, ici encore, les États conservent toute leur liberté ; ils peuvent se faire représenter par plusieurs agents auprès du même souverain, soit en chargeant chacun d'eux d'un mandat spécial avec des pouvoirs spéciaux, soit en leur enjoignant de suivre conjointement une seule et même négociation. Cette pratique est même habituellement suivie, lorsqu'il s'agit de conférences ou de congrès appelés à traiter d'affaires d'une importance exceptionnelle : les États s'y font souvent représenter par leurs ministres des affaires étrangères, auxquels ils adjoignent, comme deuxième et troisième plénipotentiaires, tantôt l'agent diplomatique accrédité dans le pays où se tient le congrès, tantôt des agents envoyés en mission spéciale (1).

Enfin, un même ministre peut être chargé en même temps de plusieurs missions auprès de différents gouvernements, de même qu'un État peut se faire représenter par les agents diplomatiques d'un autre État, sous l'agrément de celui-ci. Cette pratique, assez commune (2), n'est pas sans inconvénient. Il est difficile qu'un même ministre trouve le temps et les moyens de surveiller les intérêts de son pays dans plusieurs capitales à la fois, ou qu'il accorde la même attention aux affaires de ses divers commettants : on peut justement craindre qu'il mette de préférence son temps et sa peine au service des intérêts de son pays, et les préfère, en cas de conflit, à ceux des autres gouvernements qui l'ont accrédité.

470. — Les États sont également libres, sous l'agrément du gouvernement intéressé, de choisir la *personne* du ministre qui doit les représenter (3). Cette personne, nommée par l'autorité compétente, peut être d'une nationalité, d'un âge, d'une religion, d'une condition sociale ou d'un sexe quelconque ; il n'y a point de règles de droit international qui s'opposent, à ces divers points de vue, au libre choix des États (4).

(1) C'est ainsi qu'au congrès de Vienne, la France et l'Angleterre étaient représentées chacune par quatre plénipotentiaires, la Russie et le Portugal par trois, l'Autriche et la Prusse par deux. Au congrès de Berlin, en 1878, les Puissances étaient représentées par leurs ministres des affaires étrangères, leurs agents diplomatiques à Berlin et des commissaires spéciaux.

(2) Les ministres de Chine sont accrédités auprès de plusieurs gouvernements à la fois ; les agents diplomatiques à Berlin le sont en même temps auprès des autres cours allemandes. Pendant un certain temps, le ministre plénipotentiaire du Honduras à Paris y représentait également le Salvador ; le ministre du Guatémala, à Paris, représentait à la fois la Bolivie et l'Équateur.

(3) Sauf, cependant, stipulations ou usages contraires. C'est ainsi que certaines Puissances catholiques, la France, l'Espagne et l'Autriche, désignent elles-mêmes la personne que le pape doit leur envoyer en qualité de nonce.

(4) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 131 et s.

Cependant, un usage qui paraît définitivement adopté est de ne pas recevoir ses propres nationaux comme agents diplomatiques étrangers. Cet usage se justifie sans peine : on craint les conflits qui pourraient naître entre les droits de l'envoyé, comme représentant d'un gouvernement étranger, et ses obligations de citoyen envers l'État auquel il appartient. En France, depuis Louis XIV, cette règle est assez régulièrement observée ; elle fut même légalement consacrée par un décret du 26 août 1811, encore en vigueur, qui dispose que les Français au service d'une Puissance étrangère ne pourront jamais être accrédités comme ambassadeurs, ministres ou envoyés en France, ni reçus par le chef de l'État comme chargés de missions d'apparat qui les mettraient dans le cas de se présenter devant lui avec un costume étranger (1). Cette jurisprudence est suivie par plusieurs Puissances, notamment par l'Angleterre, les États-Unis et la Suède. Il en est cependant qui consentent à recevoir leurs propres sujets comme agents étrangers, mais en leur imposant l'obligation de rester soumis pour leurs personnes et leurs biens à leurs lois nationales.

De même, s'il est loisible aux États de se faire représenter à l'étranger par des étrangers (certaines républiques de l'Amérique du Sud en usent ainsi), la pratique générale est que les missions diplomatiques ne sont confiées qu'à des nationaux : on conçoit difficilement qu'une fonction essentiellement publique et politique soit remplie par un étranger.

Enfin, si rien ne s'oppose à ce qu'une femme puisse être accréditée comme agent diplomatique (l'histoire en offre quelques exemples) (2), il est douteux que de nos jours on songe à confier à des femmes les

(1) Quoique le décret de 1811 n'ait pas cessé d'être en vigueur, la prohibition qu'il renferme n'a jamais été considérée comme absolue. Sous la Restauration, Pozzo di Borgo et, il y a quelques années, M. Herran, ont été agréés, bien que Français, comme ministres de Puissances étrangères en France.

On s'est même demandé à ce propos si l'acceptation d'une semblable mission par un Français était de nature à lui faire perdre sa qualité de Français. Nous ne le croyons pas, car, les fonctions étrangères ne commençant à dater que du jour où le ministre a été officiellement agréé par le gouvernement français, cet agrément implique l'autorisation prescrite par l'article 17 du Code civil.

(2) Sans remonter au temps où le Sénat romain députait Véturie et Volumnie auprès de Coriolan et des Volsques, on peut citer dans les temps modernes Renée du Bec, veuve du maréchal de Guébriant, qui fut accréditée par Louis XIV, en 1646, comme ambassadrice auprès de Wladislas IV, roi de Pologne. D'autres femmes, sans recevoir le même titre, ont également rempli des missions diplomatiques : l'exemple le plus célèbre est celui de Louise de Savoie, mère de François Ier, et Marguerite d'Autriche, archiduchesse des Pays-Bas, qui négocièrent et signèrent le 5 août 1529, en qualité de plénipotentiaires, le traité de Cambrai, auquel est resté le nom de *Paix des Dames*.

destinées des nations ; il y aurait à craindre non certes leur incapacité, mais les intrigues et les passions, qui peuvent venir autour d'elles contribuer si puissamment au succès des manœuvres de la diplomatie.

471. — Pour être régulièrement admis à l'étranger et jouir des privilèges inhérents à leur charge, il ne suffit pas que les agents diplomatiques soient régulièrement nommés par leur gouvernement, il faut encore que le chef de l'État auquel ils sont adressés soit dûment assuré de leur caractère et de leur qualité. En conséquence, ils sont munis de *lettres de créance*, qui indiquent leur nom et leurs titres, énoncent l'objet général de leur mandat, et demandent qu'une entière créance soit accordée à leurs dires.

La forme et l'étendue des lettres de créance varient selon la classe à laquelle appartient l'envoyé et les usages suivis par les cabinets intéressés. Ordinairement, elles sont contenues dans une enveloppe scellée, rédigées pour la plupart comme *lettres de cabinet* (1), et écrites à la première personne. Elles sont signées, pour les agents diplomatiques des trois premières classes, par le chef de l'État, et directement adressées au souverain étranger ; pour les agents de la quatrième, c'est-à-dire les chargés d'affaires, par le ministre des affaires étrangères et envoyées au ministre correspondant de l'autre pays.

Les lettres de créance sont présentées par le ministre au moment de sa réception officielle par le souverain près duquel il est accrédité : celui-ci n'y répond pas autrement qu'en admettant ainsi solennellement l'agent diplomatique (2). Il est d'usage que l'agent ne demande l'audience de présentation qu'après avoir remis une copie authentique de ses lettres au ministre ou au secrétaire d'État pour les affaires étrangères : de cette façon, celui-ci peut faire au chef de l'État un rapport en connaissance de cause sur l'objet de la mission, tel qu'il est indiqué dans les lettres de créance, et s'assurer au préalable que ces lettres sont rédigées en termes convenables et dignes d'être reçues par celui auquel elles s'adressent.

(1) Dans les cas où l'on veut observer un cérémonial plus formel, les lettres de créance prennent la forme de *lettres de chancellerie* : celles-ci sont rédigées à la troisième personne, et les titres des deux États ou des deux souverains y sont énoncés tout au long. L'usage des lettres de chancellerie existe notamment en Russie.

(2) Exceptionnellement, le souverain répond aux lettres de créance, lorsqu'il a des motifs particuliers de le faire ou qu'il regarde la mission comme une marque d'estime et d'amitié envers sa personne. De même, il est répondu dans le plus bref délai aux lettres que le pape et le cardinal secrétaire d'État écrivent habituellement au chef de l'État et au ministre des affaires étrangères, lorsqu'ils accréditent un nonce dans un pays catholique.

Les lettres de créance expirent à la mort ou par l'abdication du chef de l'État qui les a délivrées ou de celui auquel elles sont adressées. L'usage est alors de les renouveler, quoique, en théorie, la souveraineté subsistant malgré le changement qui s'est opéré dans la personne du souverain, la simple notification de l'avènement de son successeur suffise à confirmer la validité des anciennes lettres. Dans les pays soumis au régime républicain, la pratique n'exige pas ce renouvellement, lorsqu'un nouveau président vient à être nommé.

La même solution est admise, lorsque le souverain qui a nommé l'agent ou celui qui le reçoit est renversé par une révolution. Mais ici, elle se justifie aisément : le gouvernement étranger est en droit de suspecter la légitimité des lettres délivrées par le souverain déchu, car il est peu probable que le ministre chargé de le représenter possède également la confiance du nouveau gouvernement; et, d'autre part, il est intéressant de savoir si, dans la pensée du gouvernement qui l'a nommé, l'agent reste accrédité près du souverain détrôné ou s'il l'est auprès de son successeur. Au fond, dans la seconde hypothèse, c'est la question de la reconnaissance du nouveau gouvernement qui s'agite.

Enfin, dans le cas où le ministre vient à être promu par son souverain à une classe supérieure (par exemple, d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, il devient ambassadeur), l'usage veut encore que de nouvelles lettres de créance lui soient remises, lettres qui le constituent dans sa qualité nouvelle et qu'il présentera dans une audience solennelle, en même temps qu'il remettra au chef de l'État la lettre de rappel qui met fin à sa mission antérieure.

472. — Il ne faut pas confondre les lettres de créance avec les *pleins pouvoirs*, quoique ceux-ci puissent être et soient en effet souvent insérés dans celles-là. Le ou les pleins pouvoirs indiquent l'objet et les limites du mandat confié au ministre public. Leur forme extérieure est très variable. Tantôt, ils sont octroyés dans des lettres patentes, signées et scellées en la forme adoptée par chaque État : tels sont ceux que l'on remet aux agents diplomatiques chargés de représenter leur pays dans des congrès et conférences ; en pareil cas, en effet, les plénipotentiaires ne sont pas munis de lettres de créance, mais seulement porteurs de pleins pouvoirs, dont ils échangent dès la première séance des copies dûment collationnées sur l'original ; tantôt, ils sont délivrés sous la forme de lettres cachetées et scellées, notamment dans le cas où l'envoyé est investi près d'un gouvernement étranger d'une mission particulière. Il est rare, lorsque l'agent est envoyé en mission permanente, qu'on le munisse spécialement de pleins pouvoirs : ceux-ci sont simplement insérés dans la lettre de

créance, ou, pour mieux dire, la lettre de créance lui sert elle-même de pleins pouvoirs.

473. — Outre les lettres de créance et les pleins pouvoirs, les agents diplomatiques reçoivent de leur gouvernement des *instructions*, dont la forme, la nature et l'étendue varient avec les circonstances. Le gouvernement leur fait ainsi connaître ses intentions, en ce qui touche les négociations qu'ils sont chargés de conduire, le but qu'ils doivent poursuivre, les moyens dont ils peuvent user pour l'atteindre ; il les renseigne sur le personnel de la cour près de laquelle ils sont accrédités, sur l'influence des personnages qui entourent le souverain et la valeur des membres du corps diplomatique avec lesquels ils doivent entrer en relation ; en un mot, il y indique tout ce qui peut guider l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Aussi, l'on comprend qu'en principe ces instructions soient destinées à demeurer secrètes. Parfois cependant, on laisse le ministre public libre d'en communiquer le texte. Ceci a d'autant moins d'inconvénient que les instructions, dont l'importance était jadis considérable, ont perdu pour ainsi dire leur raison d'être, depuis que la facilité et la rapidité des communications permettent aux agents de consulter à chaque instant et sur chaque incident leurs gouvernements respectifs.

474. — Les auteurs, et surtout les anciens auteurs, discutent fort longuement la question de savoir si l'acte accompli par un agent diplomatique dans la limite de ses pouvoirs ostensibles et officiels, c'est-à-dire connus du gouvernement auprès duquel il est accrédité, n'oblige la nation que sous la ratification du chef de l'État. Les uns pensent que cette ratification n'est pas nécessaire ; ils invoquent la règle du droit civil suivant laquelle les actes du mandataire obligent le mandant par cela seul qu'ils n'ont pas dépassé le mandat, et l'étendent aux relations internationales : « On peut appliquer ici toutes les règles du droit naturel sur les choses qui se font par commission. Les droits du mandataire se définissent par le mandement qui lui est donné. Il ne doit pas s'en écarter ; mais tout ce qu'il promet dans les termes de sa commission et suivant l'étendue de ses pouvoirs lie son constituant » (1). Ils ajoutent que cette solution doit être maintenue, même si l'agent avait excédé ou violé ses instructions secrètes, en réservant cependant le cas où la nécessité de la ratification aurait été formellement stipulée. D'autres soutenaient, et soutiennent encore, que si l'État n'est pas obligé de ratifier les actes

(1) VATTEL, *op. cit.*, II, p. 144. — Cf. GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 142 ; PUFENDORF, liv. III, ch. 9, § 2. Plus récemment, F. DE MARTENS et KLÜBER ont enseigné la même doctrine (F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 157 ; KLÜBER, *op. cit.*, p. 201).

accomplis par son mandataire en dehors de ses pouvoirs officiels, il doit cette ratification dans l'hypothèse inverse ; or, s'il la doit, c'est qu'elle est nécessaire pour le lier; c'est que, sans elle, les actes passés par les ministres publics même dans la limite de leurs instructions n'ont pas le pouvoir de l'obliger. Ils invoquent à l'appui de leur doctrine le témoignage de l'histoire, qui, depuis les temps les plus reculés, enseigne la nécessité de la ratification; ils allèguent l'importance de ces actes publics et les conséquences toujours graves, souvent dangereuses, qu'ils peuvent entraîner; ils ajoutent enfin, et c'est leur principal argument, qu'il y a une différence fondamentale à établir « 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 agent ou mandataire de contracter avec un autre, en son nom, sur de simples affaires privées » (1).

Cette controverse a beaucoup perdu de son ancienne importance. Aujourd'hui, en effet, pour ne pas exposer l'Etat à des dommages irréparables dus à la mauvaise foi ou simplement à l'animadvertance de diplomates malhabiles, et dans la nécessité où l'on est souvent de donner aux agents diplomatiques des pouvoirs fort étendus, une règle constamment appliquée est de réserver pour tous leurs actes la ratification des États intéressés. A supposer même que cette ratification n'ait pas été formellement stipulée, la tendance actuelle est d'en présumer la réserve. Nous avons déjà dit que les États considéraient les ratifications et leur échange comme un complément nécessaire à la validité des conventions internationales (2).

475. — Quant au *cérémonial* qui accompagne l'audience solennelle de réception des ambassadeurs et autres agents diplomatiques, nous n'y insisterons pas. L'étiquette diplomatique offre de nombreuses variétés, suivant le rang des ministres accrédités, les usages des gouvernements, quelquefois même les clauses des traités. Les États modernes ne connaissent plus les fêtes magnifiques et la pompe extraordinaire qui accompagnaient autrefois la réception des ambassadeurs : alors, on mesurait l'amitié des souverains aux honneurs rendus à leurs envoyés (3). L'esprit démocratique des temps modernes a notablement simplifié les cérémonies jadis en usage, et les relations internationales n'en ont aucunement souffert. On se contente en général d'observer les quelques règles suivantes : l'ambassadeur est amené au palais du chef de l'État

(1) WHEATON, *op. cit.*, I, p. 230 et s.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 168 et s. — Cf. ce qui a été dit plus haut sur la ratification des traités (n° 319).

(3) V. sur l'éclat et le luxe qui accompagnaient les entrées des ambassadeurs, PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, I, p. 399 et s.

dans des voitures de gala; les honneurs militaires lui sont rendus; reçu par les officiers du palais, l'ambassadeur est introduit dans la salle d'audience où l'attend le souverain ou le président de la République, entouré de sa cour ou de ses ministres; après avoir prononcé un discours, qu'il a d'ailleurs dû communiquer par avance à la chancellerie du gouvernement auquel il s'adresse, le ministre remet ses lettres de créance, le chef de l'État lui répond, et le ministre, après un entretien particulier avec lui, est reconduit à son domicile, suivant les règles d'étiquette propres à chaque pays. Ce cérémonial, assez simple, n'est même pas toujours observé. En somme, ce que l'on doit aux ministres publics, ce sont les marques de considération et de respect qu'exigent l'honneur et la dignité des États dont ils sont les mandataires, et rien de plus (1).

IV. — De la mission des agents diplomatiques.

476. — Les fonctions des ministres publics, à part celles qui sont de pur apparat, peuvent être ramenées aux trois chefs suivants : ils dirigent les travaux de leur chancellerie, conduisent les négociations avec le gouvernement auprès duquel ils sont accrédités, et adressent les communications et les rapports nécessaires à leur propre gouvernement.

Reprenons ces divers points.

1° *Travaux de chancellerie.*

477. — Les travaux de chancellerie ont pour objet la rédaction de la correspondance de service, la tenue du journal de la mission, la surveillance des registres et des archives, la défense et le maintien des privilèges diplomatiques, la délivrance ou le visa des passeports et des certificats demandés par les nationaux, la légalisation des pièces émanées de fonctionnaires étrangers et qui doivent être produites dans le pays de l'ambassadeur.

En outre, les ministres publics reçoivent habituellement de leur gouvernement des pouvoirs spéciaux à l'égard de leurs compatriotes. Ils ont généralement qualité pour recevoir et dresser, sur la demande des intéressés, différents actes de la compétence des notaires, tels que contrats de mariage, donations, testaments, actes de l'état civil, etc. (2). D'autre part, ils exercent sur leurs nationaux un droit de surveillance et de contrôle, qui se traduit, s'il est nécessaire, par des admo-

(1) Neumann, *op. cit.*, § 58.
(2) V. Code civil français, art. 48; Code civil italien, art. 368.

nestations adressées à ceux qui, par leur conduite privée ou leurs intrigues politiques, compromettent l'honneur et les intérêts de leur gouvernement, ou s'exposent, en troublant la paix publique, à des mesures de répression méritées.

Les agents diplomatiques n'ont aucun droit de juridiction sur leurs nationaux en résidence dans le pays où ils exercent eux-mêmes leurs fonctions : toute solution contraire serait en opposition avec les droits de la souveraineté locale. Mais l'on s'est demandé s'il ne fallait pas au moins leur reconnaître un certain pouvoir juridictionnel sur les personnes de leur suite, c'est-à-dire sur les personnes employées au service de la légation (personnel officiel), et sur celles qui sont attachées au ministre comme membres de sa famille ou pour son service personnel (personnel non officiel) (1). La situation exceptionnelle qu'ils occupent à l'étranger, la fiction de l'exterritorialité et l'idée qu'ils sont les représentants de la souveraineté nationale ont longtemps fait admettre l'affirmative. Il serait facile de citer des cas où les ministres se sont arrogés le droit de prononcer contre les gens de leur suite des condamnations pénales et, *a fortiori*, ont revendiqué sur eux l'exercice de la juridiction civile (2). Mais cette doctrine semble aujourd'hui définitivement abandonnée. On estime que le droit de juridiction n'est nullement nécessaire à l'accomplissement du mandat diplomatique ; que, pour qu'il existât, il faudrait au moins qu'une délégation du pouvoir judiciaire eût été formellement consentie par le souverain à son ambassadeur, ce qui n'est généralement pas ; qu'à supposer même une telle délégation, il serait impossible que celui-ci l'exerçât sans usurpation sur un territoire soumis à une souveraineté étrangère.

Pour toutes ces raisons, on réserve le droit de juger les personnes qui font partie d'une mission aux tribunaux de leur pays d'origine. Néanmoins, la pratique actuelle admet certaines dérogations à la règle. 1° Tout le monde reconnaît au ministre public un droit de juridiction volontaire ou gracieuse à l'égard des membres de la légation. En conséquence, il recevra leurs testaments, légalisera les contrats qui les

(1) La composition de la suite d'un agent diplomatique varie suivant l'importance de la mission et les usages de l'État qui l'envoie. Le personnel officiel comprend habituellement des secrétaires, des conseillers, des attachés civils et militaires, des chanceliers, et toutes les personnes qui, sous des appellations diverses (interprètes, drogmans, commis, courriers, etc.), aident le ministre dans l'accomplissement de son mandat. La suite non officielle se compose des membres de sa famille, de ses secrétaires, aumôniers et médecins particuliers, et des domestiques de sa maison.

(2) V. à ce sujet PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, II, p. 219 et s.

intéressent, rédigera les actes de l'état civil qui les concernent, apposera, s'il est nécessaire, les scellés sur leurs meubles, etc., comme il peut le faire, à l'égard de ses nationaux en général, mais avec cette différence qu'ici, sa juridiction, même non contentieuse, est l'objet d'un mandat spécial de son gouvernement et demeure soumise éventuellement à l'agrément de l'Etat près duquel il est accrédité. 2° Lorsqu'un crime ou un délit est commis par une personne de sa suite, le ministre peut la faire arrêter ou demander son extradition, se livrer avec l'aide des autorités locales à la constatation des faits, et procéder aux actes d'instruction et faire exécuter les réquisitions de son gouvernement. 3° En cas de contestation entre les mêmes personnes, comme d'ailleurs entre ses compatriotes non attachés à la légation, le ministre a qualité pour exécuter les commissions qui lui sont adressées, notamment à l'effet d'interroger les parties ou leurs témoins.

2° *Négociations avec le gouvernement étranger.*

478. — Les négociations avec le gouvernement étranger constituent l'une des attributions, et non des moins importantes, des ministres publics.

Ces négociations sont *directes* ou *indirectes* : directes, quand il s'établit une communication immédiate entre le ministre et le chef de l'État, fait rare et qui ne se produit que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles; indirectes, quand elles ont lieu avec le ministre des affaires étrangères local, ou encore avec des commissaires ou des députés constitués spécialement pour suivre une affaire déterminée.

Les négociations directes et indirectes sont *verbales* ou *écrites*. On constate souvent les premières par ce qu'on appelle des *aides-mémoire* ou des *aperçus de conversation* ; les secondes sont consignées dans des *notes* ou des *memoranda*; dans les congrès et conférences, elles sont fixées par des *procès-verbaux* ou des *protocoles*.

Enfin, et c'est la distinction la plus intéressante, les négociations peuvent avoir pour objet soit des *affaires d'État*, soit des *affaires privées* concernant ses compatriotes. Ces affaires sont très nombreuses et d'une diversité extrême : leur expédition exige entre le gouvernement local et le ministre des rapports incessants, et c'est dans ces relations continuelles que celui-ci doit faire preuve de ce tact, de cette réserve prudente, de cette fermeté patiente, qui sont les conditions mêmes du succès. Il va de soi qu'il doit, avant tout, respecter l'honneur, la dignité, l'indépendance de l'État qui le reçoit, s'abstenir de tout acte qui constituerait de sa part une immixtion non motivée dans ses affaires intérieures, se tenir à l'écart de toute intrigue avec les partis

politiques qui s'y disputent le pouvoir, se garder d'encourager la résistance aux lois du pays, même s'il les désapprouve, éviter même de critiquer les actes du gouvernement.

479. — Lorsqu'il s'agit de négociations relatives à des affaires d'État, c'est-à-dire de celles d'où dépendent souvent la sûreté et la prospérité de leur pays, les ministres publics doivent, c'est chose évidente, éviter tout ce qui pourrait lui causer quelque préjudice ou servir les intérêts des nations étrangères au détriment des siens. Quelques Puissances ont réprimé spécialement les infractions à ce devoir, dans celles de leurs dispositions pénales qu'elles consacrent aux attentats dirigés contre la sûreté extérieure de l'État. En outre, les ministres sont tenus d'observer la discrétion la plus absolue sur les affaires qui intéressent la mission : la simple violation du secret des délibérations ou des négociations auxquelles ils ont pris part les expose généralement à des peines sévères (1). On doit même leur interdire de faire, sans une autorisation ministérielle, quelque publication que ce soit des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Tout le monde se rappelle les indiscrétions commises par le comte d'Arnim, ambassadeur de Prusse en France au moment de la guerre de 1870-71, le procès retentissant qui s'ensuivit et la condamnation sévère qu'elles ont entraînée.

480. — Les négociations relatives à des intérêts privés se réfèrent à la protection des nationaux. Nous savons déjà que chaque État a le droit et le devoir d'assurer cette protection par tous les moyens en son pouvoir. Le caractère national que porte en lui tout citoyen qui s'éloigne de sa patrie, les obligations qu'il est tenu d'accomplir envers elle en quelque lieu qu'il se trouve, lui créent un droit à la sollicitude de son gouvernement, toutes les fois qu'il n'est pas donné satisfaction à ses réclamations légitimes auprès des autorités locales.

Mais il importe de ne rien exagérer, et les auteurs posent à cet égard une distinction qui paraît s'imposer : il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les individus qui, par intérêt, se transportent et s'établissent dans un pays autre que le leur, se soumettent par cela même aux lois locales, et n'ont d'autres recours que ceux dont peuvent user les habitants eux-mêmes ; il serait excessif de réclamer pour eux une condition différente. Aussi, quand il s'agit pour ces personnes de questions d'ordre purement privé, sans corrélation avec les intérêts généraux de leur pays, c'est aux juridictions locales

(1) Code pénal français, art. 80 ; C. p. belge, art. 118 ; C. p. suédois, ch. 8, art. 15 et s. ; C. p. allemand, art. 353, modifié par la loi du 26 février 1876, qui fut inspirée par le procès de M. d'Arnim.

qu'il appartient exclusivement d'en donner la solution : la protection de leur ambassadeur ne saurait être en pareille hypothèse qu'officieuse et facultative. Mais, quand les faits qui donnent lieu à la réclamation se lient d'une façon tout intime aux intérêts généraux du pays auquel appartient le réclamant, si l'offense dont il se plaint est de nature à compromettre l'honneur et la dignité de sa patrie (ce sont par exemple des vexations contraires au droit international, des procédés arbitraires ou des dénis de justice de la part des autorités locales, la violation de traités ou de conventions en vigueur entre les deux pays), alors, le droit et le devoir du ministre est d'intervenir, sans demander ni attendre les ordres de son gouvernement. Seulement, cette intervention, pour être légitime, doit satisfaire à deux conditions. D'abord, elle ne peut se produire, à notre avis, que par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères local. L'agent diplomatique étranger ne saurait s'adresser directement à aucune des autorités constituées du pays, entraver l'action des juridictions territoriales, s'opposer à l'exécution des arrêts qu'elles rendent, soustraire ses compatriotes à l'application des lois sous l'empire desquelles ils se sont volontairement placés, sans substituer sa volonté à celle du gouvernement auprès duquel il est accrédité, sans s'immiscer dans ses affaires intérieures, en un mot sans intervenir, contrairement au principe de la souveraineté et de l'indépendance des États (1). D'un autre côté, s'il est impossible de laisser les nationaux sans protection contre les vexations et les injustices dont ils peuvent être victimes, il ne faut pas non plus, par une hâte intempestive, compromettre le succès de réclamations peut-être fondées ; agir prématurément par la voie diplomatique, sans chercher à demander aux modes ordinaires la justice qui leur est due, serait encore porter une grave atteinte à l'égalité des États et à l'indépendance de leurs tribunaux. L'étranger lésé devra donc, avant tout, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, s'adresser aux autorités locales, et ce n'est que si on refuse de l'écouter que l'État auquel il appartient pourra et devra, par l'entremise de son représentant, lui accorder son appui et sa protection (2).

Il va sans dire que la protection due aux nationaux sous les conditions qui viennent d'être spécifiées l'est également aux naturalisés, dans les mêmes limites : telle est la conséquence logique des rapports établis

(1) *Suprà*, nº 309 et s.

(2) La règle que les États doivent s'abstenir de prendre par eux-mêmes ou par leurs agents la défense de leurs nationaux à l'étranger, quand ceux-ci ont à leur disposition des moyens légaux d'obtenir réparation du préjudice dont ils ont été victimes, a été souvent consacrée par les traités. V. notamment la déclaration de Paris du 20 janvier 1869 (DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 245.

entre l'individu et l'État par le fait de la naturalisation. Néanmoins, des difficultés se sont élevées, quand le lien qui unissait le nouveau citoyen à son pays d'origine n'a pas été dissous, soit que la législation de ce pays ne tienne aucun compte de la naturalisation acquise par ses ressortissants à l'étranger, soit que les conditions dans lesquelles l'acquisition de la nationalité étrangère s'est produite soient considérées par elle comme insuffisantes pour faire perdre la nationalité d'origine. La question s'est notamment posée dans le cas où le citoyen d'un État n'aurait pas, avant son changement de nationalité, satisfait à la loi du recrutement dans son pays d'origine : lorsque ce citoyen, devenu étranger, commet l'imprudence de mettre le pied sur le territoire de son ancienne patrie, et que les autorités locales prétendent l'astreindre au service militaire dont il se croyait exonéré par le fait même de sa naturalisation, peut-il recourir à la protection de l'État dont il est devenu membre et réclamer son intervention ?

La pratique répond généralement par la négative (1). A notre sens, une distinction s'impose. Nous pensons que les individus naturalisés à l'étranger, qui reviennent ou sont saisis sur le territoire de leur ancien pays retombent sous l'application de ses lois et se trouvent de nouveau soumis à ses juridictions, lorsqu'il s'agit d'obtenir d'eux l'exécution d'obligations dont ils étaient tenus dès avant leur changement de nationalité. Voici des citoyens faisant partie de l'armée nationale ou régulièrement appelés sous les armes ; ils s'expatrient, pensant ainsi se soustraire à toute charge militaire : s'ils reviennent dans leur pays d'origine, rien ne doit les empêcher de subir la peine que les autorités locales prononceront contre eux pour désertion ou insoumission. Mais, la même solution nous paraît inadmissible, si l'on prétendait exiger des mêmes individus l'accomplissement d'obligations qui n'auraient pas encore pris naissance au moment de leur expatriation, sous prétexte qu'elles seraient tombées à leur charge, s'ils étaient restés fidèles à leur ancienne patrie. « Notre doctrine, disait une note du ministre des États-Unis à Paris en 1860, est qu'on ne peut exiger le service militaire de l'émigrant naturalisé à son retour dans son pays de naissance, alors que cette obligation ne lui a pas été demandée de fait antérieurement à son émigration. Il ne suffit pas d'être sujet en perspective au service de l'armée. L'obligation de devoirs absolument contingents, dépendant du temps, du tirage au sort et d'événements à venir, n'est pas reconnue » (2). Comme on l'a fait justement observer, si le droit d'expatriation existe, ce qui n'est pas douteux, si

(1) V. les exemples cités par W. BEACH-LAWRENCE, *op. cit.*, III, p. 248 et s.
(2) Cité par W. BEACH-LAWRENCE, *op.* et *loc. cit.*, p. 252.

le naturalisé a rompu les liens qui l'attachaient à son ancienne patrie, s'il y a perdu les avantages qui correspondaient à ses devoirs de citoyen, il est impossible de soutenir que ce national, qui n'en est plus un, reste soumis à des obligations inhérentes à une qualité qu'il a perdue, vis-à-vis d'un pays qui n'est plus le sien (1).

3° *Rapports des ministres publics avec l'État qu'ils représentent.*

481. — Le ministre public doit rendre compte à son gouvernement de tout ce qui peut l'intéresser, tant au point de vue de sa politique et de ses relations extérieures qu'au point de vue de ses intérêts moraux et matériels.

Ces communications, quelquefois verbales, donnent lieu le plus ordinairement à des rapports écrits. Ces rapports sont ou ordinaires, c'est-à-dire faits régulièrement à des époques périodiques, ou extraordinaires, lorsqu'il se présente des cas imprévus, sur lesquels le ministre a besoin d'instructions spéciales. Les uns et les autres sont habituellement adressés au ministre des affaires étrangères ; quelquefois, ils le sont directement au chef de l'État ou à son premier ministre, s'il en existe un (2).

On a quelquefois souhaité qu'à la fin de chaque négociation ou qu'au terme de chaque mission, le ministre fût tenu de faire un rapport général, contenant un aperçu de la politique qu'il avait suivie dans ses négociations et des incidents remarquables qui s'y étaient présentés. Telle était autrefois la coutume suivie par les ambassadeurs vénitiens, qui, nommés pour trois ans, devaient, à l'expiration de leur mandat, adresser à la République une relation de ce genre (3). On n'aperçoit guère l'utilité pratique de pareils travaux ; ils auraient l'inconvénient soit de faire double emploi avec les rapports périodiques que les agents diplomatiques sont tenus d'envoyer à leur gouvernement,

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 247.

(2) Les agents diplomatiques se servent habituellement dans leur correspondance avec leur gouvernement d'un chiffre dont, de part et d'autre, on a la double clef, c'est-à-dire le chiffre chiffrant et le chiffre déchiffrant. Les communications restent ainsi secrètes. L'usage des chiffres n'est pas sans présenter quelques inconvénients : outre qu'il est de nature à éveiller les soupçons des autorités locales, il risque d'inspirer à l'agent une sécurité qui peut être trompeuse, car, il est rare que la clef ne finisse pas par être découverte ou obtenue par les intéressés.

(3) KLÜBER, *op. cit.*, p. 283, et s. — Ces célèbres *Relazioni degli ambasciatori Veneti*, conservés dans les archives de la ville, sont une mine d'informations précieuses pour l'histoire des temps passés.

soit de fausser le sens général de ces rapports, qui, écrits sous l'impression des événements, offrent une expression plus complète de la vérité.

V. — Des privilèges et immunités diplomatiques.

482. — L'importance de la mission confiée aux agents diplomatiques, les exigences impérieuses de leur situation considérable, ont fait admettre à leur profit des règles spéciales : ils jouissent de certains privilèges et de certaines immunités, qui n'appartiennent pas aux simples particuliers.

Ces privilèges et ces immunités, que ne définit aucune loi positive, dérivent soit du principe de la réciprocité, soit d'usages traditionnels, soit de dispositions conventionnelles, soit enfin des mesures prises par un gouvernement à l'égard de ses agents diplomatiques et dont les autres s'approprient le bénéfice, en vertu de la clause générale de la nation la plus favorisée. Ils peuvent être ramenés à deux droits essentiels, l'*inviolabilité* et l'*exterritorialité* : l'inviolabilité, qui place au-dessus de toute atteinte et de toute poursuite la personne même des agents diplomatiques et les choses nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ; l'exterritorialité, qui rend ces biens et ces personnes absolument indépendants des autorités locales, et, spécialement, les soustrait à la compétence des juridictions territoriales.

483. — La majorité des auteurs en accepte la légitimité ; on les tient pour fondés plus encore sur la nécessité des choses que sur les convenances internationales. « Le ministère des agents diplomatiques 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, 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 aussi à recevoir ces ministres avec tous les droits qui leur sont nécessaires, avec tous les privilèges qui assurent l'exercice de leurs fonctions » (1). Il est certain que, sans les immunités qui leur sont spéciales et qui se résolvent en une inviolabilité personnelle pour ainsi dire illimitée, les ministres publics risqueraient fort d'être à la merci du gouvernement près duquel ils sont accrédités, que leur dépendance vis-à-vis des autorités locales ne leur laisserait aucune liberté d'action et gênerait les relations internationales pour lesquelles ils servent d'in-

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. IV, ch. 7, n° 92.

termédiaires. En définitive, le principe des immunités diplomatiques se fonde essentiellement sur l'intérêt même des nations (1).

Malgré tout, quelques publicistes modernes s'y montrent hostiles. Ils font valoir, entre autres, deux arguments, qui méritent considération. Ils disent d'abord que la justice ne doit jamais être sacrifiée à l'intérêt, si considérable qu'il soit, quand bien même il y aurait, d'un côté, le droit d'un simple particulier et, de l'autre, un intérêt général, celui d'une ou peut-être de deux nations; ils demandent au nom de quel principe l'agent diplomatique serait affranchi de toute loi, de telle sorte « qu'il puisse contracter des dettes sans les payer, qu'il puisse assassiner et adultérer à son aise » (2). Ils ajoutent que l'inviolabilité dont jouissent les ministres publics et leur suite n'est nullement une condition nécessaire de leur indépendance professionnelle ni du libre exercice de leurs fonctions représentatives (3).

On peut répondre au premier argument que, partout, les droits privés les moins contestables et les moins contestés disparaissent devant l'intérêt supérieur de la communauté. Les diverses législations des pays civilisés n'admettent-elles pas, par exemple, le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique, reconnaissant ainsi formellement la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général? Or, la règle suivie dans l'intérieur des États doit, *à fortiori*, s'appliquer dans les relations internationales. Comme le dit un ancien auteur, s'il naît de là quelque injustice, c'est une de celles qui sont récompensées par l'utilité publique. D'ailleurs, il est bon de le faire remarquer immédiatement, le droit et la justice ne seraient vraiment sacrifiés à l'intérêt international que si le ministre public ne pouvait être, à raison de ses dettes ou de ses méfaits, poursuivi jamais et nulle part, que si l'immunité qui s'attache à sa personne devait lui procurer une impunité scandaleuse. Or, c'est ce qui n'est pas. Le ministre échappe aux juridictions locales, mais reste soumis à celles de son pays. Pour lui, le for et la procédure ne sont pas les mêmes que pour un simple particulier; mais, il n'esquive pas, en tout cas, la responsabilité de ses actes, et cela suffit pour satisfaire la justice.

Quant à la seconde raison, elle ne saurait non plus prévaloir. De tout

(1) En ce sens, CALVO, *op. cit.*, III, p. 295 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 260 et s.; F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 57; PINHEIRO-FERREIRA, note sous le § 215 du *Précis* de G.-F. DE MARTENS, II, p. 106 et s. — Cf. Paris, 12 juillet 1867 (SIR., 68, 2, 201); Trib. Seine, 8 mars 1886 (J. *Le Droit* du 11 mars 1886).

(2) LAURENT, *Droit civil international*, III, p. 1 et s.

(3) En ce sens, LAURENT, *op. et loc. cit.*; ESPERSON, *Droit diplomatique*; P. FIORE, *Traité de droit pénal international.*

temps, on a considéré les immunités diplomatiques comme la condition même de la dignité, de la liberté, de la sûreté des ministres qui en jouissent : « Les lois politiques, dit Montesquieu, demandent que tout homme soit soumis aux tribunaux criminels et civils du pays où il est et à l'animadversion du souverain. Le droit des gens a voulu que les princes s'envoyassent des ambassadeurs; et la raison tirée de la nature des choses 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 des dettes... Il faut donc suivre à l'égard des ambassadeurs les raisons tirées du droit des gens, et non pas celles qui dérivent du droit public » (1). Certes, l'on peut reprocher à certains auteurs l'importance et l'étendue qu'ils donnent à la fiction de l'exterritorialité; on peut (c'est la tendance des publicistes modernes) la restreindre rigoureusement aux cas où l'indépendance de la fonction est directement ou indirectement en cause ; mais il n'y a là qu'une question de mesure, qui laisse intact le principe lui-même.

Au reste, les adversaires les plus décidés des franchises diplomatiques sont obligés de reconnaître que la nécessité où l'on est d'assurer aux ministres publics le libre exercice de leurs fonctions doit entraîner à leur profit quelques dérogations au droit commun, telles qu'une certaine incompétence de la souveraineté territoriale ou certains tempéraments de procédure. Or, théoriquement, la souveraineté répugne à toute délimitation arbitraire, et l'on est en droit de se demander sur quel principe ces publicistes fondent les exceptions qu'ils proposent. N'est-il pas plus simple et plus logique de reconnaître que le respect et la considération dus à la personne du ministre, la dignité du souverain qu'il représente, la nécessité sociale de garantir la sécurité et la liberté des relations internationales, exigent qu'il lui soit fait une situation particulière? Sans doute, il peut arriver, — ce sera rare, — que ces franchises aient pour conséquence de léser des intérêts privés ; mais, outre que cette considération doit fléchir devant l'intérêt supérieur des nations, il faut avouer qu'elles ne sont pas si dangereuses qu'on veut bien le dire. Il faut tenir compte du souci que les représentants des Puissances étrangères auront le plus souvent de leur bon renom, sinon de leur dignité per-

(1) C'est-à-dire du droit civil. — MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XXVI ch. 21.

sonnelle ; et, si cette première garantie paraît insuffisante, les abus, les escroqueries, les crimes, dont on argumente sans cesse sans pouvoir en trouver un seul exemple dans l'histoire contemporaine, trouveraient un remède immédiat non seulement dans l'action répressive de l'État auquel appartient le coupable, mais encore dans son rappel ou son renvoi, et même dans le droit de légitime défense ouvert à tous, si le cas devenait extrême.

Quoi qu'il en soit de cette controverse doctrinale, la pratique admet sans difficulté la légitimité des immunités diplomatiques. L'un des premiers, Grotius, en avait fortement établi le principe, et, sans imaginer le système de l'exterritorialité, connu dès avant lui, en avait assuré, par une netteté de vues remarquable et la grande autorité qui s'attachait à son nom, le triomphe définitif (1). Depuis, et surtout à partir du traité de Westphalie, ses idées ont été presque universellement adoptées et mises en pratique, ainsi qu'en témoignent les législations positives des États et la doctrine constante des auteurs (2).

De l'inviolabilité diplomatique.

484. — L'inviolabilité est la sûreté particulière, absolue, que les agents diplomatiques doivent rencontrer sur le territoire où ils exercent leurs fonctions ; c'est le droit qu'ils ont d'obtenir des autorités locales la protection la plus entière et la plus efficace, en ce qui concerne leur vie, leur honneur et leur dignité. Pour employer une ancienne expression, la personne des ambassadeurs est sacrée : *sancti habentur legati* (3).

Sans doute, l'État doit sa protection à tous ceux qui habitent ou traversent son territoire, aux étrangers comme aux nationaux ; mais, cette obligation prend un caractère particulièrement rigoureux, lorsqu'il s'agit d'agents diplomatiques. La violence ou l'insulte faite à un particulier est un délit de droit commun, qui n'atteint que l'individu, tandis que les outrages qui s'adressent à un ministre public, outre qu'ils font injure à la nation même dont il est le représentant, atteignent en quelque sorte tous les États civilisés, par l'intérêt qu'ils ont tous, pour assurer le maintien de leurs relations diplomatiques, à faire reconnaître et garantir l'inviolabilité de leurs mandataires.

(1) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 325 et s. — Cf. BYNKERSCHOEK, *Traité du juge compétent des ambassadeurs* (*De foro legatorum*) ; WICQUEFORT, *L'ambassadeur et ses fonctions.*

(2) V. pour plus de détails sur l'historique de la question, EM. VERCAMER, *Des franchises diplomatiques*, Paris, 1891.

(3) Loi 17, Dig., *De legation.* L, 7.

Il est donc nécessaire que les gouvernements cherchent à prévenir, dans la mesure du possible, les atteintes dont l'inviolabilité diplomatique peut être l'objet, et les punissent sévèrement. C'est d'ailleurs ce qu'ils ont parfaitement compris, ainsi qu'en témoignent les dispositions rigoureuses prises par les législations intérieures du plus grand nombre des pays civilisés à l'égard de ceux qui s'en rendent coupables. En France, notamment, la loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de la presse, punit d'une peine particulièrement grave, « l'outrage commis envers les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires, envoyés, chargés d'affaires et autres agents diplomatiques accrédités près du gouvernement de la République », tous faits qui relèvent de la compétence de la cour d'assises (1).

485. — L'inviolabilité diplomatique appartient non seulement au ministre public, mais encore à tous ceux qui font partie du personnel de la mission. Elle s'applique même aux choses qui se rapportent soit à la personne soit aux fonctions de l'agent, par exemple, à son hôtel, à son mobilier, à ses équipages, etc. Elle commence dès que l'envoyé a mis le pied sur le territoire où il doit résider, si du moins il a fait immédiatement connaître son caractère public ; en tout cas, dès le moment où il a été reconnu officiellement par le chef de l'État auprès duquel il est accrédité, lors de la présentation de ses lettres de créance. Elle continue à le couvrir, tant qu'il n'a pas quitté le sol étranger, jusqu'à son retour dans sa patrie. Il est inutile d'ajouter que, pendant ce laps de temps, l'inviolabilité subsiste, même lorsque la guerre a été déclarée par l'un des deux États à l'autre.

L'ambassadeur peut avoir des territoires étrangers à traverser, soit pour gagner son poste, soit pour revenir dans son pays : nous croyons, quoiqu'il puisse y avoir sur ce point quelque doute, que l'inviolabilité l'y couvre également, au moins lorsqu'il a fait connaître sa qualité et qu'il a reçu l'autorisation de passage ; sinon, il serait considéré comme un simple particulier et traité comme tel. Il ne peut, à cet égard, se présenter de sérieuses difficultés qu'autant que le gouvernement dont il traverse les possessions est en guerre avec celui auprès duquel il est accrédité ; mais, en pareille hypothèse, l'agent diplomatique ne manquera pas de se munir à l'avance d'un sauf-conduit, qui lui assurera le libre passage (2).

(1) Des dispositions analogues ont été prises par le Code pénal allemand (art. 104), le Code pénal autrichien de 1852 (art. 494), la loi belge du 12 mars 1858 (art. 6 et 7), le Code pénal hollandais (art. 118 et 119), le Code pénal portugais de 1852 (art. 159), le Code pénal russe de 1866 (art. 261), le Code pénal fédéral de la Suisse (art. 43 et s.), etc.

(2) Cicéron disait déjà : « *Legatus non solum inter sociorum jura, sed etiam inter hostium tela incolumis servatur* ». — V. dans le même sens,

486. — Les *conséquences* du principe de l'inviolabilité diplomatique sont faciles à déduire.

L'offense commise contre un agent diplomatique n'est pas seulement, avons-nous dit, une offense faite au souverain et au pays qu'il représente, mais encore une atteinte au droit international et à la sécurité de toutes les nations. D'où ces conséquences : 1° si l'offense émane d'un simple particulier, le ministre public ne doit pas, comme une personne privée, en poursuivre lui-même la réparation devant les juridictions locales ; il a le droit et le devoir d'exiger que le gouvernement prenne l'initiative des poursuites et considère le coupable comme un criminel d'État ; en tout cas, il faut qu'il s'abstienne de se faire justice soi-même, si ce n'est dans le cas de légitime défense ; 2° si l'auteur de l'injure est le gouvernement lui-même, il est trop évident que celui-ci est tenu d'accorder une réparation convenable et conforme aux usages internationaux, telle que indemnité précuniaire pour dommages matériels, envoi d'une ambassade spéciale chargée de fournir des explications ou des excuses solennelles, etc. Parfois même, l'injure peut être assez grave pour que la dignité de l'offensé l'oblige à une retraite immédiate, accompagnée ou non d'une protestation : en pareil cas, il est à craindre que la solution de la difficulté ne puisse être cherchée ailleurs que dans la force des armes (1). En tout cas, il nous paraît certain, quoiqu'on ait parfois soutenu l'opinion contraire, qu'un gouvernement ne saurait, par représailles, violer dans la personne du ministre étranger la sûreté et la protection qu'il lui doit, lorsque le souverain que représente ce ministre s'est lui-même rendu coupable d'une violation pareille à l'égard de son représentant. L'agent étranger ne peut être puni pour un acte dont il est innocent. Que le gouvernement, atteint dans la personne de son ambassadeur, tienne l'envoyé étranger pour dépouillé de son caractère public, qu'il regarde sa mission comme terminée, rien de plus légitime : de tels procédés n'atteignent cet envoyé ni dans sa personne ni dans ses biens ni dans son honneur, et donnent toute satisfaction à l'État qui a juste sujet de se plaindre. Mais, qu'on exerce contre lui des actes de violence, qu'on le réduise en captivité, comme cela se faisait couramment autrefois, voilà qui nous paraît condamné par les principes de la justice autant que contraire aux mœurs politiques actuelles (2).

MERLIN, *Rép.*, V° Ministre public, sect. 5, § 4, art. 12 ; LORIMER, *Principes du droit des gens* (trad. par NYS), p. 132. — Cf. toutefois, CALVO. *op. cit.*, III, p. 296 ; MONTANARI-REVEST, *op. cit.*, p. 252 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 274.

(1) La conquête de l'Algérie par la France n'a pas eu d'autre cause qu'une insulte faite par le Dey d'Alger au consul français.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 274 et s. — V., en sens contraire, VATTEL,

487. — Le principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques a des *limites*. Les auteurs admettent généralement à cet égard les solutions suivantes :

1° Lorsque par leur conduite irrégulière, par des actes contraires à la dignité ou à la tranquillité de l'État qui les reçoit, les ministres publics ou les personnes de leur suite provoquent des mesures de défense, de précaution ou même de répression, leur inviolabilité disparaît. Quand il s'agit de résister à une violence ouverte, de mettre un terme à des machinations ourdies contre la sûreté publique, de défendre les droits d'un sujet criminellement lésé par un ministre étranger, l'État a le droit d'opposer la force à la force, de faire arrêter le coupable, de le juger lui-même, ou, tout au moins, de le faire transporter hors de son territoire : la protection due aux agents diplomatiques, leur « sainteté », ne peuvent aller jusqu'à réduire à l'impuissance les États, qui ont à défendre envers et contre tous la sécurité publique et les intérêts de leurs nationaux. C'est ainsi qu'en France, Henri IV ordonna l'arrestation et le renvoi d'un secrétaire de l'ambassade d'Espagne, et que plus tard l'ambassadeur lui-même, le prince de Cellamare, fut arrêté et conduit sous escorte à la frontière par les ordres du Régent. On connaît également l'emprisonnement du marquis de Monti et celui du marquis du Héron, ministre de France en Pologne, ainsi que l'affaire de l'évêque de Ross, prévenu d'avoir excité en Angleterre les sujets de la reine Élisabeth à la révolte (1).

2° Lorsqu'un agent diplomatique brave volontairement un danger, il s'expose nécessairement aux conséquences de sa témérité ou de son imprudence. Qu'au milieu d'une émeute il subisse quelque affront, qu'il vienne à se faire blesser en duel, il est évident que l'affront ou la blessure n'atteint pas dans sa personne le ministre public, ni, par suite, l'État qu'il représente.

3° Enfin, un agent diplomatique devrait être également regardé comme ayant renoncé à son inviolabilité, s'il avait contracté certains engagements purement personnels, par exemple, s'il avait souscrit des billets, à raison des opérations commerciales auxquelles il se serait livré. Son caractère public disparaît alors, et il ne reste que la personne privée, soumise aux règles du droit commun (2).

op. cit., III, p. 286 ; HEFFTER, *op. cit.*, p. 388 ; MERLIN, *Rép.*, V° Ministre public, sect. 5, § 3, n° 5.

(1) V., pour plus de détails, CH. DE MARTENS, *Causes célèbres du droit des gens*, II, App., p. 373 ; I, p. 139 et 210.

(2) C'est un point sur lequel nous reviendrons plus loin (n^os^ 502 et s.).

De l'exterritorialité diplomatique.

488. — L'exterritorialité, dans le sens le plus large du mot, consiste dans l'indépendance absolue dont le ministre public jouit vis-à-vis des pouvoirs constitués de l'Etat près duquel il est accrédité; dans un sens plus étroit, dans l'exemption de la juridiction étrangère, ou, plus rigoureusement encore, dans l'exemption de la juridiction criminelle. C'est une fiction en vertu de laquelle le ministre est considéré, en quelque sorte, comme hors du territoire étranger ; il est réputé n'avoir pas quitté le sol de sa patrie : « Je crois pleinement, dit Grotius, qu'il a plu aux nations que la commune coutume qui soumet à la loi du lieu quiconque se trouve sur le territoire d'autrui souffrît exception pour les ambassadeurs, et que de même que, par une sorte de fiction, ils sont pris pour les personnes de ceux qui les envoient..., de même, par une fiction semblable, ils fussent réputés aussi comme étant hors du territoire : d'où ils ne sont pas régis par le droit civil des peuples chez lesquels ils vivent » (1).

On a critiqué cette fiction : on l'a souvent présentée comme superflue et dénuée de signification exacte; on a soutenu qu'elle avait l'inconvénient grave de donner à la théorie des immunités diplomatiques une portée qu'elle est loin d'avoir et de conduire à des conséquences qui n'en découlent pas (2). Ces reproches nous paraissent exagérés : il suffit, pour les éviter, de donner un sens raisonnable à l'expression « exterritorialité ».

Certes, ce serait donner un fondement bien peu solide à l'indépendance des ministres publics vis-à-vis des autorités locales que de l'asseoir sur une simple fiction. Mais, bien loin d'avoir jamais été ainsi envisagée, cette fiction n'est pour les auteurs qu'une formule heureusement choisie pour définir la situation juridique des agents diplomatiques. Elle n'a été et n'est employée que pour résumer d'un mot et d'une manière saisissante les prérogatives que le droit

(1) GROTIUS, *op. cit.*, II, p. 336. — Heffter fait remarquer que ce principe était connu et appliqué par les anciens. Les Romains, notamment, accordaient le *jus domum revocandi* aux députés de certaines villes ou de certaines provinces, c'est-à-dire le droit de récuser pendant leur séjour à Rome la compétence des tribunaux pour dettes ou délits antérieurs (HEFFTER, *op. cit.*, § 205, p. 390).

(2) V. notamment DEMANGEAT (*Journ. du dr. int. privé*, 1875, p. 89) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 288 et s. ; HEFFTER, *op. cit.*, § 42 et 205 ; GODDYN et MICHIELS, *Le droit criminel belge au point de vue du droit international*, § 3, n° 2; PINHEIRO-FERREIRA, note sous le § 215 du *Précis* de G.-F. DE MARTENS, II, p. 105 et s.

des gens a jugées indispensables, pour leur assurer une entière liberté dans l'accomplissement de leur mission. Elle repose sur cette seule considération, que, dans l'intérêt supérieur des nations, il convient de ne pas les soumettre à l'application de la juridiction territoriale. Ce serait donc une exagération que d'en tirer toutes les conséquences qu'elle entraînerait, si elle était réellement, comme on l'a quelquefois objecté, la base unique et réelle des immunités diplomatiques : bien loin d'avoir un effet illimité, elle ne vaut que dans la mesure strictement indispensable pour permettre aux envoyés étrangers l'exercice indépendant de leurs fonctions. Entendue en ce sens, elle n'a rien qui puisse paraître excessif (1).

La théorie de l'exterritorialité des agents diplomatiques soulève deux questions principales : quelles applications doit-on en faire? quelles personnes peuvent s'en prévaloir? Nous allons successivement y répondre.

I. — Des applications du principe de l'exterritorialité.

489. — C'est une question délicate que celle de savoir quelles applications il y a lieu de faire du principe d'exterritorialité. La jurisprudence internationale hésite encore à son sujet, et il subsiste plus d'un point douteux, que les usages diplomatiques peuvent seuls expliquer et résoudre.

Nous n'insisterons que sur les conséquences principales et non contestées du principe. Ces conséquences peuvent être rapportées aux chefs suivants :

1° Exterritorialité quant à la personne, l'hôtel et les meubles de l'agent diplomatique ;

2° Immunités en matière d'impôts ;

3° Exemption de juridiction ;

4° Droit de culte domestique.

1° *Exterritorialité quant à la personne, l'hôtel et les meubles de l'agent diplomatique.*

490. — Les agents diplomatiques étant censés toujours résider dans leur propre pays, il en résulte qu'ils conservent non seulement leur nationalité, mais encore le domicile qu'ils avaient avant de partir, quelque longue que soit leur absence. Ainsi, c'est au lieu de ce domicile que s'ouvre leur succession, s'ils viennent à mourir.

(1) En ce sens, Bluntschli, *op. cit.*, art. 135, p. 124 ; Galba, *Journ. du dr. int. privé*, 1889, p. 546. — Grotius n'entendait pas autrement la fiction qu'il préconisait (Grotius, *op. et loc. cit.*).

Faut-il en conclure aussi que l'ambassadeur n'est pas tenu de suivre, pour la forme des actes relatifs à sa personne, à sa famille, à ses meubles, les lois de la nation où il réside; que ces actes, passés dans l'hôtel de l'ambassade, c'est-à-dire réputés écrits sur le territoire de sa patrie, doivent échapper à la règle universellement adoptée « *locus regit actum* » (1) ? Nous le croyons, mais en faisant observer que la dérogation au principe n'est pas si considérable qu'elle le paraît au premier abord : car, le recours aux formes édictées par la loi nationale est, en thèse générale, la faculté de droit commun, et la règle « *locus regit actum* » n'est qu'une facilité accordée aux régnicoles de suivre, *en outre*, les formes usitées dans le pays où ils résident momentanément. Néanmoins, il faut ajouter que les législations particulières de quelques pays prescrivent, à peine de nullité, l'emploi de formes déterminées pour certains actes passés sur leurs territoires, et qu'à ces règles spéciales, le principe d'exterritorialité apporte une dérogation évidente.

491. — L'exterritorialité s'étend particulièrement à l'hôtel de l'ambassade. Elle signifie que cet hôtel est, en principe, indépendant de la souveraineté locale, ce qui entraîne les principales conséquences suivantes : 1° aucun officier de l'autorité territoriale, aucun agent de la force publique, ne peut y pénétrer, pour y exercer un acte quelconque de son ministère; 2° en cas de décès du ministre, les autorités locales n'ont pas davantage le droit d'y entrer pour apposer des scellés, dresser un inventaire, etc.; 3° l'hôtel de l'agent diplomatique est exempt du logement militaire imposé aux nationaux, ou des taxes qui en tiennent lieu. Toutes ces solutions s'expliquent d'elles-mêmes : on comprend que l'indépendance du ministre serait fort imparfaite et sa sûreté mal établie, si son habitation ne jouissait pas d'une entière franchise et n'échappait pas aux perquisitions ou aux visites auxquelles sont assujetties les demeures des simples particuliers. Il importe qu'il ne soit dérangé sous le premier prétexte venu, et surtout qu'on ne puisse imaginer de fausses raisons, pour découvrir sa correspondance secrète en visitant ses papiers.

Il ne faut pas cependant, conformément à ce qui a été dit, pousser la fiction de l'exterritorialité au delà de ce qui est nécessaire pour assurer la sécurité de l'agent et son indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Autrefois, aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles, on acceptait comme une vérité indiscutable qu'un chef de mission se trouvait toujours et partout sur le territoire de sa patrie, et l'on tenait pour l'exterritorialité absolue de son domicile. Les conséquences extrêmes qu'on

(1) FŒLIX, *Traité de droit international privé*, n° 185.

en tirait étaient en pleine contradiction avec les conditions d'existence d'un gouvernement régulièrement organisé. Non seulement l'hôtel de l'ambassade était inviolable, mais encore tout le quartier voisin, que l'on séparait du reste de la ville par des chaînes ou d'autres barrières, et dans lequel l'envoyé régnait en maître : c'était ce que l'on appelait le *jus quarteriorum* ou *franchise de quartiers* (1). Pour faire comprendre combien ce privilège était contraire à la sécurité publique et sociale du pays où résidait le ministre étranger, il faut ajouter qu'il était accompagné du *droit d'asile*, selon lequel les lieux occupés par l'ambassade servaient de refuge à toutes les personnes soumises par leur qualité ou par leurs infractions à la juridiction des tribunaux locaux : il suffisait qu'un criminel réussît à s'y cacher, pour avoir le droit de réclamer la protection de l'agent diplomatique, lequel pouvait, selon son bon plaisir, ou le livrer à la justice ou lui assurer l'impunité.

Les abus qu'engendraient ces prérogatives obligèrent les Puissances à les combattre énergiquement. Déjà, au XVII^e^ siècle, elles avaient décidé de ne pas recevoir les envoyés qui ne renonceraient pas à la franchise de leur quartier (2). Quant au droit d'asile, il demeura longtemps incertain ; aujourd'hui même, il forme matière à controverses. Quelques auteurs, poussant l'exterritorialité jusque dans ses dernières conséquences, l'admettent encore : suivant eux, les autorités locales n'ont en aucun cas le droit de pénétrer, malgré l'ambassadeur, dans son hôtel ; elles doivent se borner à faire entourer sa demeure par les agents de la force publique, pour empêcher le criminel de s'en échapper, sauf à solliciter son extradition par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, d'abord auprès de l'agent diplomatique lui-même, puis, en cas de refus, auprès de son gouvernement (3). D'autres, et particulièrement les anciens (4), pensent qu'il faut distinguer selon la gravité du crime, et qu'en définitive, il faut laisser au gouvernement près duquel l'agent diplomatique est accrédité le soin de décider jusqu'à quel point on doit respecter le droit d'asile que s'attribue l'ambassadeur. Mais la doctrine qui nie absolument toute prérogative de ce genre est la plus généralement admise; à notre avis, c'est la plus fondée. Il importe avant tout à la sûreté de l'État que les crimes ne restent pas impunis ; et, si l'on se rappelle que les immunités diplomatiques ne se comprennent et ne se justifient que dans la mesure

(1) BYNKERSCHOEK, *Du juge compétent des ambassadeurs*, ch. 21 ; VATTEL, *op. cit.*, liv. 4, ch. 9, § 117 et s.

(2) En Espagne, la franchise de quartier fut abolie par deux ordonnances de 1594 et 1684 ; à Rome, par un décret du pape Innocent XI, en 1677.

(3) DENIZART, V° Ambassade, § 7 ; CARNOT, *Jus. crim.*, art. 514, n° 5.

(4) VATTEL, *op. cit.*, liv. 2, ch. 9, § 118.

où elles sont nécessaires à la sécurité et à l'indépendance du ministre public, on n'aperçoit pas le motif sur lequel celui-ci pourrait se fonder pour soustraire un criminel aux mains de la justice. Si donc le ministre refuse l'extradition dûment sollicitée, l'autorité locale peut non seulement cerner l'hôtel pour empêcher la fuite du coupable, mais encore y pénétrer et l'en arracher de vive force (1). Ajoutons, pour compléter cette doctrine, que, là où le droit d'asile n'est défini ni limité par aucune loi précise, on ne saurait méconnaître l'influence que doivent exercer sur la solution des questions qu'il soulève en pratique les considérations générales d'humanité et le sentiment des justes égards que les nations se doivent mutuellement. Ainsi, il est généralement admis qu'en cas de troubles civils dans un État, les ambassadeurs des Puissances étrangères peuvent, et même doivent offrir asile aux hommes politiques que les menaces du parti victorieux obligent à se réfugier momentanément dans leurs hôtels; mais, pareil droit ne saurait être reconnu, dans la même hypothèse, aux individus poursuivis ou condamnés pour crimes de droit commun par les autorités locales (2).

492. — Quant aux meubles des agents diplomatiques, c'est-à-dire aux meubles qui garnissent l'hôtel, aux bagages, aux voitures, etc., ils jouissent également de l'exterritorialité. Ce droit assure particulièrement le secret des rapports, mémoires et correspondances diplomatiques. Seulement, il est naturellement limité par les droits de haute police qui appartiennent à la souveraineté locale : pas plus que l'hôtel de l'ambassadeur, sa voiture, par exemple, ne pourrait soustraire à la juridiction dont ils relèvent les criminels de droit commun, ni ses bagages introduire en fraude des objets prohibés par les lois du pays.

2° *Immunités en matière d'impôts.*

493. — Une conséquence très généralement admise de l'exterritorialité est l'exemption, pour le ministre et le personnel de la mission, d'un certain nombre de contributions publiques. Il est difficile, en cette

(1) En France, surtout, les deux premiers systèmes ne sauraient être soutenus : on n'y peut plus reconnaître de droit d'asile, car l'article 98 du Code d'instruction criminelle, portant que les mandats d'amener, de comparution, de dépôt et d'arrêt, sont exécutoires sur toute l'étendue du territoire, n'admet aucune distinction. La seconde opinion n'est possible que dans les pays où les pouvoirs du gouvernement ne sont limités par aucune loi constitutionnelle : elle est inadmissible dans ceux où la loi seule prononce sur l'état des citoyens, et où il ne peut dépendre de l'autorité administrative d'établir de semblables exceptions.

(2) V. dans notre sens, BYNKERSCHOEK, *op. cit.*, ch. 21; WICQUEFORT, *Le parfait ambassadeur*, liv. I, sect. 8; GROTIUS, *op. cit.*, liv. 2, ch. 18, § 8, n° 3; CALVO, *op. cit.*, III, p. 320; F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 68.

matière, de préciser, car il n'existe pas de règles uniformes et certaines. Ce qu'on peut dire de plus général, c'est que les ministres doivent en principe être affranchis des impôts dont le paiement suppose chez le contribuable la qualité de *sujet*, au moins temporaire, de l'État qui les prélève: *à priori*, il n'y a pas de raisons pour les exempter des autres.

La pratique des Etats modernes est conforme à cette idée générale. Elle admet, en effet, les solutions suivantes :

1° Les *impôts personnels et mobiliers* ne sont pas à la charge des agents diplomatiques, tels que contributions personnelles et mobilières, impôts des portes et fenêtres, impôts sur le capital ou le revenu, décimes de guerre, etc. Ces contributions ne frappent, en effet, et ne doivent frapper que les seuls citoyens du pays; ils sont essentiellement du nombre de ceux qui supposent chez le contribuable une sujétion par rapport à l'État qui les perçoit. On fait observer, il est vrai, que, presque partout, ces impôts n'atteignent pas les indigènes seulement, mais bien tous les habitants, nationaux et étrangers, parce que tous jouissent de la protection de l'État, et que tous doivent supporter dans une égale mesure les contributions qui lui sont indispensables pour remplir sa mission. Mais on peut répondre que les seuls étrangers soumis à l'obligation d'acquitter ces taxes sont ceux qui sont domiciliés dans le pays ou, tout au moins, y ont une résidence fixe et permanente, en d'autres termes, ceux qui se trouvent dans la situation de sujets temporaires de l'État. Or, l'agent diplomatique ne saurait être considéré comme tel : l'importance et le caractère de sa mission excluent toute idée de sujétion (1).

2° Rien au contraire n'indique que les agents diplomatiques doivent être exemptés des *droits de douanes* pour les effets et les marchandises qu'ils emportent avec eux ou se font envoyer. Le paiement de ces droits n'a rien qui soit inconciliable avec leur caractère représentatif. Néanmoins, cette franchise leur est également accordée, sans qu'on puisse la considérer autrement que comme une concession de pure générosité, fondée sur un usage très ancien et qui n'a d'autre raison d'être que le

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 292. — *Contrà*, LAURENT, *Droit civil international*, III, p. 140.

En France, il a été jugé que les agents diplomatiques des Puissances étrangères étaient exempts de la contribution personnelle et mobilière et de l'impôt des portes et fenêtres : Cons. d'État, 17 nov. 1843 (SIR., 44, 2, 135); Cons. préf. Seine, 13 août 1878 (*J. du dr. int. privé*, 1878, p. 601). Une lettre adressée au préfet de la Seine, le 11 juillet 1866, par le ministre des affaires étrangères corrobore ces décisions (*Jurisprudence des conseils de préfecture*, année 1878, p. 284). C'est pourquoi les agents diplomatiques, qui prétendraient avoir été imposés à tort, doivent se pourvoir par la voie diplomatique, par l'entremise du chef de la mission et du ministre des affaires étrangères.

désir des Puissances de témoigner leurs dispositions amicales à l'égard des gouvernements étrangers.

Si telle est la coutume généralement suivie, elle ne s'impose pas comme une règle fixe et certaine à l'observation des États : ceux-ci sont maîtres de régler les choses comme ils l'entendent, et nombre d'entre eux n'ont pas hésité, en présence des fréquents abus qu'elle a déterminés, à la restreindre dans une certaine mesure. Presque partout, les bagages personnels des ambassadeurs sont exempts de toute visite. Mais, dans quelques pays, ils sont tenus de souffrir la visite des caisses qui leur sont adressées, sans toutefois que cette visite puisse être faite dans leur hôtel, à moins qu'ils ne le demandent eux-mêmes, pour éviter les pertes ou les détériorations. Ainsi, en Belgique, la loi générale du 26 août 1822 accorde l'exemption, sous la condition de la réciprocité ; si le nombre et le volume des colis sont tels qu'il y ait soupçon de fraude, les autorités compétentes, sans d'ailleurs en entraver le passage, avisent le ministre des affaires étrangères, qui prend les mesures nécessaires. En Angleterre, la liberté d'importation est illimitée pour les agents diplomatiques, mais sous la condition qu'ils sollicitent chaque fois, même pour l'objet le plus insignifiant, une permission du Foreign-Office : encore n'accorde-t-on cette exemption qu'aux chefs de mission. En France, tout ce qui entre pour la première fois avec l'agent étranger est exempt de visite et de perception ; mais les bagages qui le suivent doivent être signalés, afin que l'administration puisse donner des ordres spéciaux pour leur admission ; à toute époque, l'agent (et ces immunités appartiennent à tous les membres de la mission) peut demander l'entrée des objets à son usage ; ils sont expédiés sur la douane de Paris, qui les livre en franchise (1).

3° Il est enfin un certain nombre d'impôts auxquels les ministres étrangers ne peuvent se soustraire, à moins d'une dispense spéciale fondée sur la réciprocité, stipulée par traité ou simplement gracieuse. Nous citerons à titre d'exemples : les *impôts indirects*, qui frappent les objets de consommation achetés dans le pays, et qui, étant compris dans le prix de vente, doivent être nécessairement payés par l'agent ; — les *impôts qui ont le caractère de rémunération* due à l'État, à ses communes ou même à de simples particuliers, pour dépenses faites en vue d'objets ou d'établissements à l'usage desquels les ministres participent, comme droits de péage, taxes postales et télégraphiques, etc. ; — les *droits de mutation* par décès. En France, du moins, il faut faire des distinctions à cet égard, suivant la nature ou l'affectation des biens.

(1) Décision administrative du 24 février 1826. — V. sur tous ces points, PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, II, p. 52 et s.

L'hôtel d'un ministre étranger étant réputé terre étrangère, les droits de mutation perçus en cas de décès ne s'appliqueront ni aux meubles qui se trouvent dans l'hôtel ou les bureaux de l'ambassade et dont le ministre était personnellement propriétaire, ni même, en vertu d'une ancienne coutume, aux effets mobiliers à l'usage des membres du personnel officiel de la légation et qui garnissaient leur domicile particulier. Mais cette exemption ne s'étend pas à tous autres biens, notamment aux autres immeubles que ces personnes posséderaient en France, à leurs créances, rentes et autres valeurs françaises (1). A l'inverse, l'hôtel des agents français à l'étranger étant réputé situé en France, tous les biens meubles, existant dans cet hôtel et appartenant à l'agent décédé, doivent être compris dans la déclaration de succession (2); — les *droits d'enregistrement*, au moins ceux qui sont perçua pour les actes dont l'enregistrement est facultatif, c'est-à-dire n'est pas exigé dans un délai déterminé, car le recours volontaire au bénéfice de la loi locale implique la nécessité d'en supporter les charges (3); — *les impôts et charges réelles*, qui grèvent les immeubles possédés par le ministre dans le pays où il exerce ses fonctions : impôt foncier, droits de mutation qui frappent les immeubles dépendants d'une succession ouverte à son profit, etc. Ces impôts frappent les biens, abstraction faite de la qualité du possesseur, et tout possesseur, quel qu'il soit, en est tenu (4); — *les impositions qu'entraîne l'exercice de certaines industries ou professions*, étrangères aux fonctions diplomatiques, telles que les patentes; — enfin, les *taxes et contributions municipales*, parce qu'elles sont imposées aux habitants comme tels, et que le ministre jouit comme tout autre des dépenses auxquelles elles permettent de faire face.

Nous ferons remarquer encore une fois que ces solutions n'ont rien

(1) Déc. min. des 9 juillet 1811, 27 mars 1822, 12 septembre 1829, 7 février 1834, 17 février 1858 (*Journal de l'enregistrement*, n° 4181 ; Inst. gén., n°s 1303-9° et 458-6° ; *Dictionnaire. de l'enregistrement*, V° Succession, n° 1686).

(2) Décret du 16 août 1882.

(3) Telle est du moins la jurisprudence française : Cass., 26 mai 1815 (DAL., *Rép.*, V° Enregistrement, n° 4158, note 1). — En ce qui concerne les actes dont l'enregistrement est obligatoire dans un délai déterminé, on estime, du moins en France, qu'il faut distinguer entre ceux que l'agent passe en sa qualité de représentant d'une Puissance étrangère et dans l'exercice de ses fonctions (tels que bail ou vente consentie à un chef de mission pour l'installation de la légation), et ceux qu'il passe dans son intérêt personnel (par exemple, bail ou vente d'une propriété d'agrément ou de rapport) : il est affranchi de tous droits quant aux premiers, non quant aux seconds. (V. pour les détails, *Rép. gén. alph. de dr. franç.*, V° Agent diplomatique et consulaire, n° 1093.)

(4) Il n'y a pas de raison pour affranchir l'hôtel de la légation de l'impôt foncier, qui grève les autres immeubles ; mais, en fait, on l'en exonère par courtoisie.

d'absolu. L'immunité quant aux impôts doit être considérée comme une concession purement gracieuse du gouvernement local, à moins cependant qu'elle ne soit commandée par la nécessité d'assurer au ministre public une complète indépendance dans l'exercice de ses fonctions, ou qu'elle se fonde sur ce que tel ou tel impôt suppose chez ceux qui y sont soumis une sorte de sujétion incompatible avec le caractère de l'agent diplomatique. Il s'ensuit que cette concession peut être, suivant les législations ou l'usage des nations, plus ou moins étendue, et qu'en tout cas le ministre public doit se contenter de ce que le gouvernement auprès duquel il est accrédité accorde aux autres ministres de son rang. Il n'y aurait d'exception à la règle que dans le cas où l'envoyé étranger se fonderait, pour réclamer une immunité particulière, sur des conventions spéciales ou sur le principe de la réciprocité (1).

3° *Exemption de juridiction.*

494. — Le droit des gens admet en principe que les agents diplomatiques échappent à la juridiction civile et criminelle de l'État auprès duquel ils sont accrédités. Ce principe consacré, malgré les attaques dont il a été l'objet, par la pratique des nations civilisées, est fixé, nous l'avons dit, depuis Grotius.

La plupart des législations ou des jurisprudences l'admettent. En France, notamment, il avait été formellement reconnu par un arrêté de l'Assemblée Constituante du 11 décembre 1789, puis par un décret 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 du salut public » (2).

Le projet du Code civil lui-même avait consacré le même principe par une disposition expresse ; mais, cette disposition fut retranchée du projet définitif sur l'avis du Conseil d'État, qui n'admettait pas qu'une « question de droit des gens » fût traitée dans une loi de « régime intérieur » (3).

En définitive, le décret de la Convention n'a jamais été abrogé, et c'est pourquoi un certain nombre d'arrêts ou de jugements récents en ont fait l'application (4).

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, II, p. 66.

(2) Au ministre des affaires étrangères, d'après l'arrêté du 22 messidor an XIII, art. 1.

(3) V. à cet égard, FENET, *Travaux préparatoires du Code civil*, VII, p. 15; LOCRÉ, *Législation civile*, I, p. 580, et II, p. 45.

(4) Lyon, 11 décembre 1883 (*J. du dr. int. privé*, 1884, p. 56) ; Trib. Seine,

a) Exemption de la juridiction criminelle.

495. — Le principe est qu'aucune poursuite pour crimes ou délits ne peut être régulièrement intentée soit contre le ministre public, soit contre les personnes de sa suite, et qu'on ne peut ni les arrêter ni les condamner.

Quelque certaine que soit la règle dans la pratique internationale actuelle, elle n'en est pas moins, en doctrine, l'objet de vives critiques. Un certain nombre de jurisconsultes et de publicistes modernes soutiennent, pour la combattre, que le pouvoir souverain de l'État s'étend sur toute l'étendue du territoire national, et, par suite, doit s'exercer à l'égard des ministres publics, tout inviolables que soient leurs personnes. L'inviolabilité a pour objet de les protéger contre les violences et les injures, et non contre le droit; quant à l'exterritorialité, qui n'a pas d'autre raison d'être que la nécessité d'assurer aux fonctions diplomatiques une entière indépendance, elle ne peut avoir pour effet de donner aux ministres publics la faculté de commettre des délits : elle doit leur procurer la sécurité personnelle, non l'impunité (1). Ces auteurs sont même si convaincus qu'en leur accordant l'immunité de juridiction, on porte atteinte aux droits de la souveraineté locale en même temps qu'aux intérêts véritables de la justice et de l'ordre social, qu'ils admettent comme parfaitement légitime le refus que l'État lésé opposerait à la demande d'extradition formée par le gouverne-

31 juillet 1878 (*J. du dr. int. privé*, 1878, p. 500), et 8 mars 1886 (J. *Le Droit*, 11 mars 1886).

La plupart des législations étrangères sont dans le même sens. D'après les art. 18 et 19 du Code d'organisation judiciaire de l'empire d'Allemagne, les tribunaux nationaux n'ont pas de juridiction sur les chefs et les membres des missions diplomatiques étrangères (F. DAGUIN, Code. II, p. 16 et notes). En Autriche, d'après le Code pénal de 1803 (1re partie, art. 221, n° 4), les ambassadeurs et les membres du corps diplomatique étaient traités selon le droit des gens et ne se trouvaient pas soumis aux autorités du pays ; cette disposition n'a pas été maintenue lors de la revision de ce Code, en 1852 ; mais il existe, dans ce pays, une juridiction privilégiée, celle du grand maréchal de la Cour, pour les membres de la famille impériale non souverains, pour certains grands personnages, et pour les agents diplomatiques étrangers, quand ils sont actionnés en justice. Cette juridiction n'est nullement obligatoire pour ces agents ou les membres de leur suite ; mais ceux-ci, en arrivant en Autriche, savent qu'elle existe depuis des siècles, que sa compétence est reconnue par toutes les Puissances, et qu'elle a toujours été acceptée par le corps diplomatique, les procès qui intéressent ses membres y étant jugés plus vite et avec plus d'égards qu'ailleurs (NEUMANN, *op. cit.*, § 62). Les Codes néerlandais, portugais, suédois, disposent d'une manière générale que leurs dispositions ne s'appliquent aux agents diplomatiques que dans la mesure indiquée par les usages généralement suivis dans la pratique internationale ou les conventions intervenues à cet effet.

(1) FAUSTIN-HÉLIE, *Traité d'inst. crim.*, II, ch. V, tit. 2, § 127.

ment étranger, désireux de juger lui-même son représentant (1).

Nous avons déjà répondu à ces objections, en traitant du fondement des immunités diplomatiques en général (2). Il importe, néanmoins, de faire observer ici que l'immunité de la juridiction criminelle doit être considérée comme beaucoup plus importante pour les ministres publics que l'immunité de la juridiction civile, bien moins contestée cependant, à raison des abus graves que peut entraîner à sa suite l'administration de la justice pénale et la procédure spéciale qui l'accompagne. La soumission de l'ambassadeur aux tribunaux civils du pays ne met directement en péril que ses biens, tandis que l'exercice de la juridiction criminelle risque de mettre à la merci du gouvernement local son honneur, sa liberté, et jusqu'à sa vie. Cette immunité paraît même si nécessaire qu'en général ni la doctrine, ni la pratique ne lui reconnaissent le droit d'y renoncer sans une autorisation expresse et formelle de son gouvernement (3). Nous ajouterons qu'il ne s'agit pas de lui permettre ainsi de s'abriter derrière son caractère public, pour commettre impunément des délits ou des scandales. La punition doit frapper le coupable, certes; mais, ici, la punition doit être prononcée par les tribunaux du pays auquel appartient le délinquant : le poursuivre et le condamner est un devoir qui s'impose à eux, comme c'est la condition essentielle, quoique tacite, de son admission par le gouvernement auprès duquel il est accrédité. Donc, toutes les fois qu'un agent étranger commet une infraction aux lois pénales, l'État sur le territoire duquel il réside doit se borner à dénoncer les faits au gouvernement que cet agent représente, et à exiger son rappel et sa condamnation (4). Au reste, il va sans dire qu'en cas de péril imminent, le gouvernement local peut prendre à l'égard du délinquant toutes les mesures de sûreté qui paraissent nécessaires, interrompre toute communication avec lui, lui intimer l'ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé, et même, s'il résiste, employer la force pour l'y contraindre : en pareille hypothèse, le ministre manque essentiellement aux obligations que le caractère dont il est revêtu lui impose ; il détruit lui-même ce caractère, et, par suite, les

(1) P. FIORE, *Traité de droit pénal international*, § 23 et 25. — Cf. ESPERSON, *Droit diplomatique*, nos 206 et s., 243 et s.; LAURENT, *Droit civil international*, III, p. 69 et s.

(2) *Suprà*, n° 483.

(3) Si le ministre se laisse mettre en cause, l'instruction ne rencontrera certainement pas de difficultés ; mais l'exécution de la sentence ne pourra être ni assurée ni poursuivie par les autorités locales.

(4) C'est ainsi qu'on en usait à Rome : les *legati* devaient répondre devant les tribunaux romains des délits qu'ils avaient commis au cours de leur mission à l'étranger (Loi 24, § 1, Dig., *De judiciis*, V, 1).

prérogatives qui l'accompagnent ; il devient lui-même, en quelque sorte, l'auteur de la violence qu'on est obligé d'employer à son égard (1).

496. — L'immunité de la juridiction criminelle s'applique *à fortiori* aux simples contraventions de police. Est-ce à dire cependant qu'il soit pleinement loisible aux ministres étrangers d'accomplir, dans l'intérieur de leur hôtel ou au dehors, des actes de nature à troubler l'ordre ou à compromettre la sûreté publique? Assurément non ; ils doivent, comme tous autres, respecter les règlements de police ; mais, s'il leur arrivait de les enfreindre, on ne pourrait recourir contre eux que par la voie diplomatique, en s'adressant au ministre des affaires étrangères dont ils relèvent. Tel est le système généralement enseigné.

Cette doctrine n'est pas sans soulever quelques objections. La principale est que le recours auquel elle réduit l'État dont les règlements ont été violés est généralement illusoire. Aussi, a-t-on pu soutenir, non sans raison, que tout gouvernement avait le droit de poursuivre directement le ministre étranger coupable d'avoir commis des actes susceptibles de causer du désordre, au moins lorsque ces actes n'étaient pas nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Sans doute, le procédé est moins correct que le précédent, mais il est certain qu'il

(1) GÉRARD DE RAYNEVAL, *Institutions du droit de la nature et des gens*, liv. II, ch. 14, § 3.

Le système indiqué au texte est admis dans la pratique des États : l'histoire offre de nombreux faits qui témoignent à cet égard d'un usage constant. En 1571, Jean Lesley fut arrêté pour conspiration contre la reine Élisabeth et dut subir un interrogatoire ; mais on n'osa pas lui faire un procès et on se borna à le renvoyer du royaume. En 1587, l'ambassadeur de France, Sébastien de l'Aubespine, fut accusé d'avoir attenté à la vie de la même princesse ; on l'interrogea, il refusa de répondre « pour ne pas causer du préjudice aux droits des ambassadeurs », et on laissa son attentat impuni. En France, l'on cite le cas de Brumeau, secrétaire de l'ambassade d'Espagne, accusé en 1605 d'avoir traité avec un provençal, le baron de Mairargue, de la surprise de Marseille ; Mairargue fut décapité en place de Grève, mais le parlement de Paris douta de son pouvoir de juger l'Espagnol, et Henri IV dut se contenter de le renvoyer à son maître. De même, au commencement du XVIII^e^ siècle, on se borna à chasser du royaume le fameux prince de Cellamare, ambassadeur d'Espagne, accusé d'une conspiration dont le but était d'ôter la régence au duc d'Orléans.

L'histoire contemporaine offre des exemples du même genre. L'un des plus connus remonte à l'année 1848. Le ministre anglais à Madrid, sir Henry Bulwer, fut convaincu d'avoir secondé les émeutes que les événements de 1848 avaient suscités en Espagne. Le gouvernement de la reine Isabelle lui remit ses passeports, avec ordre de quitter, à bref délai, le territoire espagnol. Cet événement fut suivi d'une interruption dans les relations diplomatiques entre l'Angleterre et l'Espagne, laquelle ne cessa qu'en 1850, grâce à la médiation du roi des Belges. (V. encore d'autres cas cités par CALVO, *op. cit.*, III, p. 315 et s., et F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 70 et s.)

constitue souvent la seule mesure efficace en présence de circonstances pressantes : en cas d'urgence, l'ordre public doit prévaloir sur la considération due au ministre, et, d'ailleurs, il est aisé de tenir compte des égards auxquels il a droit, en donnant à l'interdiction ou à la poursuite les formes les moins blessantes possible. Si le ministre, se tenant pour offensé, menaçait de se retirer, comme Louis XIV le conseillait un jour au comte d'Estrade, son représentant à Londres, l'opinion publique, si puissante de nos jours, ne manquerait pas de lui donner tort (1).

b) Exemption de la juridiction civile.

497. — La pratique des États modernes admet également que le caractère des agents diplomatiques les soustrait à la juridiction civile du pays où ils résident. Ils ne sont justiciables que des tribunaux de leur patrie et ne peuvent être poursuivis que devant eux. On ajoute même qu'il ne pourrait leur appartenir d'accepter des juges étrangers, car il s'agit, en cette matière, non d'intérêts privés, auxquels ils seraient libres de renoncer, mais d'un privilège public, institué par le droit des gens, auquel ils ne peuvent laisser porter atteinte qu'avec l'autorisation expresse de leur gouvernement.

498. — Quel est le fondement de ce privilège ? Il est d'autant plus utile de le rechercher que sa raison d'être n'apparaît pas aussi nettement que lorsqu'il s'agit de l'exemption de la juridiction criminelle. Celle-ci touche intimement et directement à la personnalité du justiciable ; elle met en péril non seulement son patrimoine, mais encore sa liberté, son honneur, sa vie même, et, par suite, elle est de nature à porter atteinte au libre exercice des fonctions diplomatiques, alors même que le caractère public du fonctionnaire ne serait pas en cause. Au contraire, semble-t-il, la juridiction civile ne peut compromettre les intérêts d'ordre international confiés aux soins des agents diplomatiques que d'une façon tout à fait exceptionnelle et indirecte. Quelle raison y a t-il donc de les en exempter ?

Pour répondre à cette question, on invoque souvent la fiction de l'exterritorialité : l'agent diplomatique, dit-on, est censé n'avoir pas quitté son pays d'origine ; il y réside toujours, et c'est pourquoi les tribunaux de ce pays doivent seuls avoir qualité pour connaître des procès qui l'intéressent. Cette réponse n'est pas suffisante, car la plupart des législations admettent, au moins dans certaines hypothèses déterminées, la compétence des juridictions locales, même à l'égard d'individus qui résident en pays étranger et à raison de faits qui s'y

(1) VATTEL, *op. cit.*, liv. IV, ch. 7, n° 93 ; MERLIN, *Rép.*, V° Ministre public, sect. V, § 4, art. 11 ; PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, II, p. 99 et s.

sont passés (1). L'exterritorialité ne saurait donc, à elle seule, expliquer l'immunité dont il s'agit, si l'on se place sous l'empire de ces législations et dans les hypothèses qu'elles prévoient. Pour notre part, nous croyons avec la majorité des auteurs qu'il faut en revenir, ici encore, à l'idée de l'indépendance dont les ministres publics ont besoin pour remplir complètement leur mission ; il importe qu'ils ne soient ni inquiétés dans leur personne ni troublés dans leurs fonctions, et, suivant le mot de Vattel, qu'ils n'en puissent être distraits par aucune chicane (2).

499. — Les jurisconsultes, qui critiquent l'immunité de la juridiction criminelle, ne manquent pas de s'élever contre ce nouveau privilège. A leur avis, aucun État n'est en droit de l'accorder, parce qu'il n'en est pas qui puisse disposer des droits de ses nationaux : admettre la solution inverse serait imposer à l'État l'obligation d'acquitter les dettes des agents diplomatiques insolvables. « S'il était permis de supposer, dit l'un des partisans de cette doctrine, que le citoyen fît à l'État le sacrifice des droits qu'il aurait à faire valoir contre le ministre étranger, la conséquence qu'on en pourrait tirer serait que l'État au profit de qui, par supposition, ce sacrifice devrait tourner, se trouverait dans l'obligation rigoureuse d'en dédommager le citoyen, qui, d'après le droit commun, ne devrait jamais être forcé de se dessaisir de sa propriété pour le service de l'État, à moins qu'on ne lui accordât préalablement une indemnité équivalente » (3). On ajoute que, si l'immunité de la juridiction civile se concevait autrefois, à une époque où les magistrats, considérés uniquement comme les délégués du prince et entièrement soumis à ses volontés, auraient pu sur son ordre invoquer les raisons les plus futiles pour attenter à la sécurité et à l'indépendance des ministres publics, cette immunité n'est plus en harmonie avec les progrès de la civilisation moderne : aujourd'hui, les constitutions des pays civilisés ont toutes consacré l'indépendance du pouvoir judiciaire, et le caractère public dont est revêtu le justiciable ne doit plus faire suspecter l'impartialité de ses juges. D'ailleurs, on fait observer qu'en fait, l'immunité dont il s'agit, loin de conserver le prestige et la dignité de l'agent, y est plutôt contraire, en ce sens qu'elle lui enlève tout crédit, et l'oblige, s'il veut traiter, à fournir des garanties plus nombreuses et plus solides.

(1) C'est ainsi que l'article 14 du Code civil français dispose que « l'étranger, non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français ». — Cf., dans le même sens, l'article 105 § 2 du Code de procédure civile italien.

(2) VATTEL, *op. cit.*, liv. IV, ch. 7, § 92.

(3) PINHEIRO-FERREIRA, note sous le § 216 (liv. VII, ch. 5) du *Précis* de G.-F. DE MARTENS, II, p. 113.

Enfin, à ceux qui invoquent la nécessité qu'il y a d'assurer le libre exercice des fonctions diplomatiques, condition même de la bonne harmonie entre les nations, on répond que, sans exiger la comparution des ministres en personne, on peut demander qu'ils se fassent représenter par des fondés de pouvoir, lesquels défendront en leur nom, comme ils ont eux-mêmes l'habitude de le faire, lorsqu'ils veulent se porter partie civile contre quelque citoyen, soit au civil, soit au criminel (1).

Ces raisons ne manquent pas d'une certaine force. Elles ont déterminé, dans la doctrine un courant d'idées nouvelles, hostile à l'admission sans réserve de l'immunité de la juridiction civile, qui s'est traduit par une distinction favorablement accueillie.

S'il s'agit d'une poursuite se référant à un acte accompli par l'agent en sa qualité de ministre public et compris en effet dans les limites de sa mission, les juridictions locales doivent se déclarer incompétentes : le demandeur devra se pourvoir devant le ministre des affaires étrangères, lequel agira, s'il y a lieu, auprès du gouvernement auquel appartient l'auteur du dommage. Mais, s'il s'agit d'actes que le ministre a accomplis comme simple particulier le droit commun doit reprendre son empire : le caractère représentatif de l'agent n'apparaît, et, par suite, son inviolabilité ne s'impose au respect des autorités locales qu'autant que les actes qu'on lui reproche se rapportent à ses fonctions. Au reste, même dans ce dernier cas, l'exercice de la juridiction civile pourrait avoir pour résultat d'entraver le libre accomplissement de son mandat, ce qui lui donnerait le droit de réclamer le bénéfice de l'immunité. Il y a là une question de fait, dont il est impossible de donner, *à priori*, la solution (2).

Cette distinction nous paraît raisonnable, et nous l'admettrons volontiers. Elle concilie dans une mesure équitable le respect dû au caractère public de l'agent et les intérêts non moins respectables des particuliers. Nous devons cependant constater qu'elle n'est pas entrée dans la pratique. La pratique recule, sans doute, devant les difficultés qu'il y aurait à distinguer les actes que l'on ne peut poursuivre sans compromettre l'indépendance et la dignité de la mission, de ceux qui ne touchent qu'aux intérêts privés du ministre. En outre, elle constate que c'est ordinairement au lieu de leur domicile légal, qu'ils n'ont pas cessé, nous le savons, de conserver dans leur pays d'origine, que les ministres ont le centre de leurs affaires, leur principal établissement, leur patrimoine, en sorte qu'elle considère comme beaucoup plus avantageux pour les personnes qui ont traité avec eux de les poursuivre en ce lieu, plutôt

(1) PINHEIRO-FERREIRA, *op.* et *loc. cit.* ; ESPERSON, *op. cit.*, I, p. 107 et s., § 173.

(2) DALLOZ, *Jur. gén.*, V° Agent diplomatique, n° 108.

que devant leurs propres tribunaux. Enfin, elle fait observer qu'une juridiction dépourvue de tout moyen de contrainte pour faire exécuter sa sentence présente, en fait, un médiocre intérêt pour les justiciables ; or, telle serait la situation des juridictions locales à l'égard des ministres étrangers : l'exécution de leurs jugements serait paralysée par l'inviolabilité qui protège la personne et la résidence du condamné, en sorte que le demandeur se verrait forcé de recourir aux tribunaux étrangers pour l'obtenir, ce qui, le plus souvent, entraînerait une revision totale ou partielle du procès. Ces diverses raisons peuvent expliquer comment le principe de l'immunité absolue a gagné de plus en plus de terrain, malgré les légitimes réserves dont, en droit strict, il est susceptible (1).

500. — Si l'on admet, avec la pratique et la majorité des auteurs, le principe même de l'immunité de la juridiction civile au profit des agents diplomatiques, il importe d'en fixer avec précision les limites. Le principe, en effet, n'est pas absolu ; il comporte certaines restrictions. Nous indiquerons ces restrictions, en nous plaçant au triple point de vue de la *compétence, de la procédure et des voies d'exécution*.

1° *Compétence.*

Malgré l'immunité dont ils jouissent, on reconnaît que les agents diplomatiques ne peuvent décliner la compétence des juridictions locales dans certaines hypothèses exceptionnelles, qui sont les suivantes.

501. — 1° Il est admis sans difficulté que le privilège ne s'étend pas aux *matières réelles immobilières*, lesquelles restent naturellement régies par la loi et la juridiction territoriales. Ces matières échappent au *forum* du domicile et surtout à la compétence des tribunaux étrangers, pour plusieurs motifs. D'abord, les biens immobiliers ne sont pas, comme les meubles, attachés à la personne, de telle sorte qu'ils puissent être, comme elle, réputés hors du territoire ; en outre, la qualité de propriétaire foncier n'a aucune espèce de rapport avec le caractère représentatif de l'ambassadeur : le poursuivre en cette qualité, ce n'est porter atteinte ni à l'indépendance ni à l'honneur de l'État qu'il représente, d'autant

(1) La jurisprudence française est en ce sens. A ses yeux, il n'est pas nécessaire, pour que les ministres étrangers soient, en matière civile, affranchis de la juridiction française, que les obligations par eux souscrites se rapportent à des faits de leur ambassade, à l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, il a été jugé que l'individu chargé d'une mission diplomatique en France ne peut, pendant la durée de cette mission, être traduit devant les tribunaux français, à raison d'engagements qu'il aurait pris ou d'actes qu'il aurait accomplis comme homme privé : Paris, 5 avril 1813 (SIR., chron.), et 30 juin 1876 (SIR., 77, 2, 17) ; Lyon, 11 décembre 1883 (SIR., 84, 2, 80). — Cf. FUZIER-HERMAN, *Code civil annoté*, art. 14 n^os^ 85 et s.

que les biens qu'il possède et qui sont l'objet de l'instance ne sont nul lement nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Certains proposent d'admettre une exception en faveur de l'immeuble qui sert à la résidence de l'ambassadeur et dont il serait propriétaire. Nous ne croyons pas cette opinion fondée. L'exterritorialité, il ne faut pas l'oublier, n'est qu'une fiction, qui a pour objet de garantir l'indépendance du ministre, mais une fiction qui disparaît, comme toutes les fictions, avec les raisons qui lui servent de fondement. Donc, si l'hôtel d'une légation étrangère doit échapper à toute saisie, à toute procédure d'exécution, pendant la durée de l'ambassade et en tant qu'il conserve son caractère de résidence officielle de l'ambassadeur, il n'en reste pas moins soumis comme immeuble à la souveraineté locale. au double point de vue juridictionnel et fiscal, comme toute autre partie du territoire national (1).

502. — 2° Lorsque l'agent diplomatique exerce dans le pays de sa résidence une profession privée, et, par exemple, s'y livre au commerce ou y remplit une fonction quelconque, il est soumis, en l'une ou l'autre de ces qualités subsidiaires, à la juridiction territoriale. Tant qu'on se trouve en présence du fonctionnaire public, du représentant de la Puissance étrangère, le privilège est indiscutable : il est nécessaire pour assurer l'exercice indépendant de ses fonctions; mais il serait inadmissible que l'agent pût l'invoquer pour des faits absolument étrangers à sa mission. Si l'on veut, on peut dire que la situation spéciale, occupée ou acquise par le ministre public en pays étranger, implique naturellement un changement de domicile et fait évanouir la fiction de l'exterritorialité.

503. — Est-ce à dire que l'agent diplomatique, qui, par exemple. se livre au négoce, ne soit justiciable des tribunaux locaux que pour les faits qui se rattachent à son commerce? On l'a soutenu (2); mais cette solution ne nous paraît ni rationnelle ni équitable : elle crée au profit des commerçants seuls un privilège que rien ne justifie; de plus, elle prétend fonder la compétence de la juridiction territoriale sur la nature de l'affaire, alors que cette compétence doit se déterminer d'après la qualité des parties. Lorsque l'envoyé étranger s'occupe habituellement d'opérations commerciales ou financières, incompatibles avec son caractère représentatif, lorsqu'il a manifestement transporté dans le lieu de sa résidence diplomatique son principal établissement, la fiction doit s'effacer

(1) En ce sens, VERCAMER, *op. cit.*, p. 175 et s., et la grande majorité des auteurs. — *Contrà*, GUICHARD, *op. cit.*, n° 233, *in fine*; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 357.

(2) VATTEL, *op. cit.*, III, p. 303 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 359.

devant le fait brutal, devant la réalité palpable : l'on n'est plus en présence d'une personne exterritoriale, mais d'un sujet, qui reste soumis, comme tout autre habitant du territoire, à la juridiction du lieu de son domicile, dans toutes les causes qui ne concernent pas directement l'exercice de ses fonctions publiques (1).

Au reste, nous ferons remarquer que la question se présentera rarement dans la pratique ; car, outre que, dans la plupart des pays, la carrière diplomatique est absolument incompatible avec le négoce, le sentiment que les ministres publics ont de leur dignité et la crainte des peines disciplinaires qu'ils peuvent s'attirer les empêcheront toujours, sinon de s'intéresser à des opérations commerciales ou financières isolées, du moins de se livrer habituellement et ostensiblement à des spéculations de ce genre (2).

504. — L'on s'est demandé, enfin, ce qu'il fallait décider des dettes commerciales souscrites par un agent diplomatique qui ne ferait pas d'ailleurs profession de se livrer au négoce. L'hypothèse n'est pas invraisemblable : tout homme peut se trouver engagé dans un litige de nature commerciale, sans être pour cela commerçant lui-même. Faut-il distinguer entre les contestations de pur droit civil et celles qui ont trait à l'opération commerciale entreprise par l'agent, pour restreindre aux premières l'immunité diplomatique? Nous ne le croyons pas. Comment soutenir, en raison, qu'une créance mérite plus ou moins de respect, suivant qu'elle est commerciale ou civile, qu'il y a moins d'inconvénients dans un cas que dans l'autre à traduire le débiteur devant les juridictions locales ? Ne voit-on pas que cette distinction aboutirait aux conséquences les plus injustes ? Admettra-t-on, par exemple, que les fournisseurs ordinaires de l'ambas-

(1) VERCAMER, *op. cit.*, p. 294 et s. — La jurisprudence française est conforme à cette doctrine. Il a été jugé, notamment, que le représentant officiel d'un gouvernement étranger près d'une exposition industrielle française, s'il est en même temps le représentant salarié des exposants de son pays, est par là même justiciable des tribunaux français et ne peut prétendre à aucune immunité (Bordeaux, 21 novembre 1883, *J. du dr. int. privé*, 1883, p. 619). La jurisprudence anglaise paraît encore hésitante sur ce point : elle a décidé, d'une part, que les meubles embarqués ou reçus par un agent diplomatique, qui se livre au négoce dans le pays de sa résidence, pouvaient y être saisis et adjugés à ses créanciers, comme s'il s'agissait de tout autre trafiquant; d'autre part, qu'un ministre accrédité en Angleterre, qui n'y possède pas d'immeubles et n'a rien fait pour être déchu des privilèges diplomatiques, ne peut, tant qu'il exerce ses fonctions, être actionné contre son gré devant les tribunaux anglais, encore que l'action découle d'opérations commerciales faites par lui et ne doive toucher ni à sa personne ni à ses biens (V. les décisions rapportées dans le *Rép. génalph. de dr. franç.*, V° Agents diplomatiques et consulaires, n° 1140).

(2) La question se présente au contraire avec une importance pratique considérable en ce qui concerne les consuls : nous l'examinons, à leur sujet, plus loin.

sade soient obligés de n'agir en justice qu'à l'étranger, devant la juridiction nationale de leur débiteur, et cela pour des dettes souvent minimes et rarement établies par titres, alors que l'usurier, qui aurait prêté de l'argent sur une lettre de change souscrite par le ministre étranger, ou le banquier, par l'intermédiaire duquel il se serait livré à des spéculations financières incompatibles avec son caractère public, auraient la faculté de recourir aux juridictions locales ? Pourquoi cette différence ? On ne le voit guère. Enfin, la difficulté qu'il y aurait à reconnaître la nature exacte de l'acte, le caractère vague et subtil qu'offre la notion de la commercialité d'un litige, s'élèvent contre un système dont le moindre tort serait d'exposer l'agent diplomatique à des poursuites téméraires et sans fondement (1).

505. — 3° Quand l'agent diplomatique accepte de son plein gré la compétence des tribunaux locaux, en exerçant le droit qui lui appartient incontestablement, à notre avis, de plaider comme demandeur devant eux, il perd par ce fait le droit d'invoquer l'immunité de la juridiction civile.

On a parfois soutenu qu'un agent diplomatique ne pouvait introduire une demande devant un tribunal du lieu de sa résidence sans l'assentiment de son gouvernement. Cette autorisation préalable ne nous paraît pas indispensable, si du moins l'obligation de la demander et de l'obtenir ne lui a pas été expressément imposée. En fait, le ministre ne manquera pas, et en cela il agira prudemment, de consulter son gouvernement : il n'oubliera pas, en effet, que l'immunité est moins accordée à sa personne qu'au souverain lui-même dans la personne de son représentant. Mais, en droit, nous le répétons, cette autorisation ne lui est pas nécessaire (2). Or donc, lorsque l'agent introduit lui-même une instance devant une juridiction locale, la logique exige qu'il soit soumis par là même aux lois de procédure suivies par elle, en d'autres termes, qu'il ne puisse décliner sa compétence, soit lors-

(1) MERLIN, *Rép.*, V° Ministre public, sect. V, § 4, art. 7 ; GUICHARD, *Droit civil*, n° 229 ; GERBAUT, *Compétence des tribunaux français*, n° 177 ; DUVERDY, dans la *Gazette des Tribunaux* du 27 juillet 1867 ; A. WEISS, *op. cit.*, n^os^ 889 et s. — *Contrà*, G.-F. DE MARTENS, *Précis*, § 217 et note de VERGÉ ; KLÜBER, *op. cit.*, p. 274 ; MASSÉ, *Droit commercial*, n° 685 ter ; VERCAMER, *op. cit.*, n° 107, p. 196.

(2) La jurisprudence française qui, ainsi que nous le disons plus loin (n° 506), admet que l'immunité diplomatique est d'ordre public, aboutit à une conséquence inverse : elle refuse aux ministres étrangers le droit d'agir comme demandeurs devant les juridictions locales. Les tribunaux, qui se placent au même point de vue, admettent, logiquement d'ailleurs, la même solution : ainsi, en Égypte, les tribunaux mixtes considèrent l'immunité de juridiction civile comme impliquant pour les agents qui en bénéficient l'interdiction de plaider comme demandeurs à leur barre (VERCAMER, *op. cit.*, p. 211, note 2).

qu'ayant succombé, il est actionné en paiement des frais du procès, soit lorsqu'ayant obtenu gain de cause, il est intimé en appel, soit enfin lorsqu'à la suite de l'action qu'il a intentée, on forme contre lui une demande reconventionnelle.

On accepte en général ces solutions, sauf cependant la dernière. Les demandes reconventionnelles sont en somme, dit-on, des demandes en justice, et tous les motifs qui justifient l'immunité diplomatique s'appliquent à celles-là tout autant qu'aux autres (1). A notre sens, les demandes reconventionnelles sont moins des demandes proprement dites que des espèces de défense; en provoquant l'action devant les juridictions locales, l'agent a par là même reconnu leur compétence pour tout ce qui s'y rattache. D'autre part, serait-il équitable que, sur la poursuite d'un ambassadeur, un particulier fût condamné à payer ce qu'il doit, alors que l'ambassadeur pourrait impunément se soustraire aux obligations dont il est tenu envers le particulier? Évidemment non. Il y a là deux raisons pour une en faveur de la solution que nous proposons (2).

506. — 4° L'immunité de la juridiction civile cesse, quand l'agent diplomatique y renonce. Ceci demande quelques éclaircissements.

Tout d'abord, un agent diplomatique peut-il se soumettre volontairement à la juridiction locale, pour les causes qui ne sont pas de son ressort ordinaire? Nous le croyons. Néanmoins, la solution ne va pas sans quelque difficulté, et, notamment, la jurisprudence française, partant du principe que l'immunité diplomatique est d'ordre public, décide par voie de conséquence que le bénéficiaire ne saurait renoncer à son privilège, qu'on ne peut exciper contre lui d'aucun acte par lequel il aurait consenti à s'en dépouiller, que l'incompétence des tribunaux locaux peut être proposée en tout état de cause, et, spécialement, qu'elle n'est pas couverte par le contrat judiciaire intervenu en première instance (3).

(1) V. notamment BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 140, rem. 1, p. 127.

(2) MERLIN, *Rép.*, V° Ministre public, sect. V, § 4, n° 10; PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, II, p. 135. — Cf. NEUMANN, *op. cit.*, § 62; FŒLIX, *op. cit.*, n° 180.

(3) Une décision a été rendue en ce sens par la Cour d'appel de Paris, le 21 août 1841 (DAL., *Rép.*, V° Agent diplomatique, n°s 115 et 157), dans une espèce où il s'agissait d'obtenir le paiement d'une lettre de change souscrite par la femme d'un ministre étranger. Celle-ci avait soulevé devant la Cour la question d'incompétence, après avoir conclu au fond devant les premiers juges. La Cour lui donna gain de cause. Comme on l'a fait justement observer (VERCAMER, *op.* et *loc. cit.*), l'on ne voit pas très bien en quoi l'ordre public pouvait être intéressé à ce que la Cour de Paris ne connût pas en appel d'un débat qui avait été librement porté par les parties litigantes devant les juges de première ins-

La doctrine n'est pas dans le même sens : elle admet que l'immunité diplomatique ne présente aucun caractère d'ordre public, partant, que le ministre peut y renoncer, en acceptant de défendre devant les juridictions locales aux instances formées contre lui, et que, s'il veut soulever l'exception d'incompétence, il doit le faire *in limine litis*. Les raisons qu'elle invoque nous paraissent concluantes.

Que le représentant d'une Puissance étrangère ne puisse se soumettre à la juridiction du lieu de sa résidence sans un ordre formel de son gouvernement, lorsque le procès concerne non sa personne, mais la légation elle-même, on le comprend : l'agent n'est alors qu'un mandataire, qui ne peut agir qu'en conformité de son mandat. Mais, si la cause ne concerne que ses intérêts privés, pourquoi lui refuser le droit de renoncer à son privilège personnel ? On objecte que, même dans ce cas, l'immunité est moins accordée à l'agent lui-même qu'au souverain dans la personne de son représentant, et que c'est même pour cela que l'agent jouit de la faculté de décliner la compétence de la juridiction locale, son caractère public ne fût-il pas engagé dans la question. Mais il est facile de répondre que nul n'est meilleur juge de la conduite à tenir, pour sauvegarder les intérêts de la nation, comme les siens propres, que le ministre lui-même, et qu'il ne peut appartenir aux tribunaux saisis du procès d entraver en cette matière sa liberté d'action. Il est possible qu'il ait un sérieux intérêt à se soumettre à leur juridiction, par exemple, à plaider là où il est en situation de diriger et de surveiller la procédure, ou qu'il y soit déterminé par le souci de sa dignité personnelle : lui seul peut se décider en connaissance de cause. On objecte encore que l'immunité de juridiction n'est qu'une sanction du principe de l'inviolabilité diplomatique : on n'a pas voulu que l'ambassadeur fût contraint de plaider devant les tribunaux locaux, à raison des inconvénients qui pourraient en résulter pour le libre exercice de ses fonctions. Nous répondrons, d'abord, que ces inconvénients ne sont plus à craindre, puisque l'intéressé a librement accepté la compétence de la juridiction locale, ensuite, que ces mêmes inconvénients sont, dans l'espèce, vraiment chimériques, attendu que l'inviolabilité qui couvre le ministre public sera sauvegardée, quelle que soit l'issue du procès, par la franchise qui met sa personne et son habitation à l'abri de toute contrainte et de toute procédure d'exécution. Il faut observer en effet, — et ceci limitera exactement la portée de notre solution, — que la renonciation à l'immunité doit être, comme toute renon-

tance. — V., dans le même sens, Trib. civ. Seine, 8 mars 1886 (*Journ. du dr. int. privé*, 1886, p. 592). — Cf. cependant, du même tribunal, un jugement du 28 janvier 1885 (*eod. loc.*, 1885, p. 426).

Les jurisprudences étrangères sont généralement en sens contraire.

ciation, interprétée restrictivement, et qu'elle ne peut impliquer ni l'intention ni même la possibilité de compromettre une inviolabilité qui n'est pas tant un privilège personnel de l'ambassadeur qu'une qualité inhérente à son caractère représentatif.

Il existe enfin une dernière raison dans le sens de la doctrine. Tout le monde admet, et nul n'a jamais songé à le contester, qu'il existe en matière diplomatique des cas exceptionnels de compétence territoriale. Or, ceci ne témoigne-t-il pas contre le caractère d'ordre public que l'on prétend attaché au bénéfice de l'exemption de la juridiction civile ? N'est-il pas dans la nature d'une incompétence d'ordre public de ne comporter aucune espèce de dérogation? Bien plus. s'il est un principe qui touche à l'ordre public, c'est celui de la territorialité des lois et des juridictions, auquel vient précisément déroger la règle de l'immunité diplomatique. Il serait donc singulier de proscrire, comme contraire à l'ordre public, le fait de se placer volontairement sous l'empire du droit commun, en renonçant à la faculté que l'on a de s'y soustraire. C'est un principe d'équité et de bon sens, en effet, que de permettre à l'intéressé de refuser le privilège qu'on lui offre, toutes les fois au moins qu'il n'en doit résulter aucun dommage pour autrui.

Ces considérations sont concluantes : elles doivent faire admettre qu'un agent diplomatique peut toujours renoncer au privilège établi en sa faveur à l'occasion des procès civils qui ne concernent que ses intérêts privés, sa renonciation démontrant suffisamment par elle-même qu'il ne peut en résulter aucun préjudice pour l'ambassade, et, d'ailleurs, l'inviolabilité de sa personne restant sauve en toute hypothèse (1). Nous ferons cependant une réserve : l'autorisation préalable de l'État nous paraît, à cet effet, nécessaire, au point de vue des rapports hiérarchiques et disciplinaires qui lient l'agent à son gouvernement. Nous nous contentons d'indiquer cette règle, sans y insister autrement : elle appartient au droit administratif de chaque État, et non au droit international public (2).

2° *Procédure.*

Quelques observations très simples feront saisir, quant à la procédure, les limites d'application du principe de l'immunité de la juridiction civile.

(1) Ces considérations sont particulièrement développées par VERCAMER, *op. cit.*, p. 212 et s.

(2) La grande majorité des auteurs admet et le système et la réserve que nous venons de formuler. V. notamment VATTEL, *op. cit.*, liv. IV, ch. 8, § 111, t. III, p. 302 et s. ; BYNKERSCHOEK. *op. cit.*, ch. XVI, § 13 et 14 ; HEFFTER, *op. cit.*. § 42, nos 1 et s. ; CALVO, *op. cit.*, III, p. 311 et s. ; NEUMANN, *op. cit.*. § 42 : A. WEISS, *op. cit.*, p. 890 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 362 ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 148.

507. — *Quant au fond*, le privilège n'empêche nullement les parties intéressées de recourir vis-à-vis de l'agent diplomatique à toutes les mesures conservatoires de leurs droits, pourvu que ces mesures n'aient pas le caractère de contraintes. Ainsi, elles auront le droit de lui signifier des sommations, des mises en demeure, des protêts faute de paiement, des jugements, etc. De pareilles notifications ne constituent ni des actes de juridiction, ni des actes d'exécution, mais de simples informations authentiques, qui ne sauraient nuire à l'accomplissement de son mandat.

Nous admettrons même qu'on peut assigner un ministre étranger devant une juridiction locale, alors que cependant la cause ne relève, à raison du privilège dont il jouit, que des tribunaux de son pays. Une simple citation en justice n'a jamais le caractère d'une contrainte. Que si, sur l'assignation lancée contre lui, le ministre faisait défaut, ce défaut n'aurait pas pour effet de l'assujettir à une juridiction qui n'est pas la sienne ; on ne peut, en effet, l'interpréter comme un abandon tacite du privilège qui lui appartient, car une telle renonciation ne se présume pas. La juridiction saisie du litige devrait donc, d'office, se déclarer incompétente à l'égard du non-comparant.

508. — *En ce qui concerne la forme*, une seule question mérite d'être signalée.

Dans les cas exceptionnels où les ministres étrangers ne peuvent décliner la compétence des juridictions locales, il y a lieu de se demander quelles règles l'on devra suivre pour la signification des exploits qui les concernent. Appliquera-t-on les formes prescrites par la législation locale à l'égard des étrangers qui résident dans le pays, ou bien la fiction de l'exterritorialité exige-t-elle que le ministre public soit traité comme un étranger n'ayant dans le pays ni son domicile légal ni même sa résidence effective? Ainsi, presque toutes les législations admettent qu'un étranger non domicilié sur le territoire national, mais y résidant, peut être assigné en justice ou recevoir une signification quelconque par un exploit remis soit à sa personne, si on le rencontre, soit en son logis, entre les mains d'un de ses voisins, dans le cas contraire. Cette règle de droit commun est-elle applicable aux agents diplomatiques? Les anciens auteurs étaient fort divisés sur la question (1). Les modernes ne sont pas moins embarrassés. A notre avis, on doit s'en tenir au droit commun, tel qu'il est fixé par les lois locales. Il ne faut pas oublier que l'exterritorialité n'est qu'une fiction, dont les

(1) Ainsi, VATTEL admet que le ministre étranger doit être cité comme s'il était absent du territoire (*op. cit.*, liv. IV, ch. 8, § 115), alors que BYNKERSCHOEK se prononce au contraire pour l'application du droit commun (*op. cit.*, ch. 8, § 2).

effets cessent avec les motifs qui lui servent de base : cette fiction n'a pour objet que d'assurer l'indépendance et la sécurité de l'agent étranger; donc, les formalités de procédure, n'ayant rien qui puisse compromettre l'une ou l'autre, doivent être observées à son égard. Ces formalités, en effet, n'ont aucun caractère coercitif, elles n'impliquent aucune contrainte ; bien mieux, la personne qu'elles visent n'est nullement tenue de comparaître en justice, et il ne peut résulter de son défaut aucune conséquence fâcheuse, puisque, nous venons de le dire, le tribunal saisi du litige doit déclarer d'office son incompétence, si la cause n'est pas de son ressort.

On objecte que, sans parler de la nécessité qu'il y a de ménager le prestige et la dignité de l'envoyé, compromis, dit-on, par l'intervention d'un huissier parlant à sa personne, il est à craindre que cette façon de procéder contribue à faire mal juger la question de compétence et à favoriser contre le ministre étranger les procès téméraires ou simplement vexatoires; et l'on prétend écarter ce danger, en lui faisant application des formes ordinairement édictées à l'égard des étrangers non résidant dans le pays, c'est-à-dire en lui signifiant les exploits qui le concernent par l'intermédiaire du parquet ou du ministre des affaires étrangères. Cette objection nous paraît aisément réfutable. D'abord, si, par hasard, à la suite d'une erreur commise sur la question de compétence, une condamnation intervenait, l'inviolabilité dont jouit l'envoyé étranger le protégerait suffisamment contre toute exécution intempestive pratiquée dans sa demeure ; au cas où cette exécution serait poursuivie dans son pays d'origine, le jugement, suivant la règle généralement admise par les législations modernes, serait au préalable soumis à la révision des tribunaux de ce pays ; enfin, s'il avait fait défaut, l'envoyé aurait toujours la ressource de faire opposition à la sentence, et, par là même, d'empêcher son exécution sur les biens saisissables au lieu de sa résidence. Nous ferons observer ensuite que la signification des exploits, et spécialement de l'exploit d'ajournement, par l'intermédiaire du parquet ou du département des affaires étrangères, n'empêchera pas, quoi qu'on dise, le ministre d'être assigné, pas plus qu'elle ne le protégera contre l'exercice d'actions téméraires : ce n'est, en effet, ni au parquet, ni au ministre, pas plus qu'à l'huissier, qu'il appartient d'apprécier la validité de l'assignation, mais bien toujours et seulement au tribunal saisi. Enfin, qu'on veuille bien le remarquer, le recours au parquet ou au ministre des affaires étrangères, lorsqu'il s'agit de significations à l'adresse d'étrangers non résidant dans le pays, se justifie par l'impossibilité où est l'officier public qui instrumente de se transporter à l'étranger pour notifier son exploit; mais, cette manière de procéder est dénuée de toute signification, lorsque la par-

tie qu'il s'agit d'atteindre est sur les lieux, sans compter qu'elle entraîne des longueurs inutiles, et offre, en somme, moins de garanties pour l'intéressé que le ministère de l'huissier (1). En définitive, le plus simple est de s'en tenir à l'application du droit commun (2).

3° *Voies d'exécution.*

509. — L'exterritorialité protège les agents diplomatiques contre toute procédure d'exécution dirigée contre leur personne. C'est là une règle certaine, universellement admise, mais qui ne présente guère d'intérêt pratique, depuis que la contrainte par corps a disparu de la plupart des législations actuelles. L'on admet également que la demeure officielle de l'agent diplomatique doit être protégée contre toute voie d'exécution. Mais on discute la question de savoir si la même règle est applicable à ses biens.

L'opinion la plus commune propose une distinction : parmi les biens de l'ambassadeur, ceux-là doivent échapper à la saisie, qui lui appartiennent en qualité de ministre public et servent à l'exercice de ses fonctions diplomatiques ; quant aux autres, c'est-à-dire à ceux qu'il possède en tant que simple particulier et qui n'ont aucun rapport avec son mandat politique, le droit commun reprend son empire. Cette distinction, fort raisonnable en soi, est, en fait, d'une application délicate. Il n'y a point de doute pour les immeubles : l'hôtel occupé par le ministre et son personnel échappe à toute saisie pendant la durée de la mission, alors que les autres immeubles, qui peuvent appartenir au même agent, y sont soumis, parce qu'il ne les possède pas en sa qualité officielle et qu'ils ne sont aucunement nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Mais les difficultés s'élèvent, lorsqu'il s'agit d'appliquer la règle aux effets mobiliers. Ces difficultés sont telles que certains auteurs proposent de repousser ici toute distinction, de ne point rechercher si les meubles possédés par l'agent étranger ont ou non quelque rapport avec son caractère public, et d'admettre en tout cas leur insaisissabilité. Cette doctrine nous paraît exagérée ;

(1) VERCAMER, *op. cit.*, p. 241 et s.

(2) La jurisprudence française est en sens contraire. Elle estime même que l'huissier, qui remettrait la copie d'une citation à l'hôtel d'un ambassadeur, serait passible de peines disciplinaires, comme s'étant rendu coupable d'une atteinte grave à la considération due aux représentants d'un souverain étranger : Trib. civ. Seine, 2 juillet 1834 (cité par BIOCHE et GOUJET, *Dictionnaire de procédure*, V° Ministre public) ; — 21 janvier 1875 (*J. du dr. int. privé*, 1875, p. 90) ; — 28 janvier 1885 (*Ibid.*, 1885, p. 426). — Cf. VINCENT et PENAUD, V° Agent diplomatique, n^os 19 et s. ; LEGAT, *Code des étrangers*, ch. 1, § 1 ; *Journal du Palais*, V° Agent diplomatique, n^os 201 et s. ; ESPERSON, *op. cit.*, n° 199 ; DALLOZ, *Rép.*, V° Agent diplomatique, n° 120.

elle écarte une distinction qui se justifie d'elle-même. Le tout est d'en faire une application raisonnable, et il n'est pas impossible d'y arriver. Quelques-uns pensent que le plus simple serait d'abandonner à l'appréciation souveraine du juge la solution des points de fait que la question soulève. C'est une opinion qui n'a rien d'inadmissible. Néanmoins, il nous semble que la règle pourrait être formulée de manière à laisser moins de place à l'arbitraire, en considérant qu'elle s'applique principalement à l'habitation officielle du ministre et à tout ce qu'elle renferme. Nous tiendrons donc pour saisissables tous les meubles qui sont à l'usage de l'ambassadeur en dehors de cette habitation, à l'exception toutefois de ceux qui ont un rapport direct avec son caractère public et les besoins de sa représentation, comme ses bagages personnels et ses équipages. Ainsi, seraient susceptibles d'être l'objet d'une procédure d'exécution : les meubles servant à l'usage ou à l'exploitation de ses propriétés privées, ainsi que les revenus qu'il en tire, ses créances, en dehors de son traitement, les valeurs qu'il a déposées dans des établissements de crédit public, et, en général, tous les objets de trafic, dans le cas, d'ailleurs improbable, où l'agent diplomatique se livrerait à des opérations commerciales ou financières (1).

(1) VERCAMER, *op. cit.*, p. 233 et s. — V., en sens divers, MERLIN, *Rép.*, V° Ministre public, sect. 5, § 4, art. 8 ; FŒLIX, *Dr. int. privé*, p. 189 ; CH. DE MARTENS, *Guide diplomatique*, § 26 ; P. FIORE, *op. cit.*, II, p. 580 ; MONTANARI-REVEST, *Dr. int. public*, p. 221 ; WEISS, *op. cit.*, p. 890 ; GUICHARD, *op. cit.*, n° 234.

A ce propos, un débat très vif s'est engagé, il y a quelques années, entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement prussien sur la question de savoir si un propriétaire pouvait retenir les meubles du ministre américain à Berlin, parce que ce dernier n'avait pas satisfait aux conditions de location de l'hôtel qu'il occupait. Le cabinet de Washington soutenait la négative. Si, disait-il, l'on admet en pareil cas le droit de rétention et de vente du propriétaire, il n'y a plus de motif pour refuser à tous autres créanciers la saisie des meubles du ministre, et, de concession en concession, on arrivera à détruire l'ensemble des immunités diplomatiques. Le gouvernement prussien répondait en invoquant un argument de principe, qui a certainement sa valeur : le privilège d'exterritorialité, disait-il, consiste dans l'exemption de toute dépendance *du pouvoir souverain* du pays où réside l'agent diplomatique ; il s'ensuit que l'État ne pourrait exercer contre cet agent aucun acte de juridiction, et, spécialement, ordonner par voie de justice, sur la demande de son propriétaire, aucune saisie des meubles qui lui appartiennent. Mais le privilège n'existe pas dans les rapports du ministre avec de simples particuliers ; il n'affecte à aucun degré la situation ni les droits de ses créanciers. Sans doute, ceux-ci ne peuvent, si leurs droits sont méconnus ou violés, réclamer contre l'agent la protection des autorités locales : ils doivent s'adresser à la juridiction du pays auquel cet agent appartient ; mais, s'ils sont en mesure de se faire justice eux-mêmes, sans le concours des autorités territoriales, leur position ne change pas, qu'ils aient en face d'eux un ministre public

510. — La règle d'insaisissabilité, ainsi définie, restreint singulièrement la force exécutoire des jugements rendus contre un agent diplomatique par les tribunaux du lieu de sa résidence, dans les cas exceptionnels où ces tribunaux sont compétents. Influe-t-elle dans la même mesure sur l'exécution des jugements rendus contre lui par les tribunaux de son pays? Nous le pensons. En effet, l'exécution d'une sentence de condamnation ne peut être poursuivie à l'étranger qu'avec le concours de la souveraineté territoriale, peu importe d'ailleurs les formes auxquelles celle-ci subordonne son assentiment et l'autorité qu'elle attache aux jugements étrangers. Or, l'agent diplomatique, dans ses rapports avec les représentants de cette souveraineté, est protégé contre toute procédure d'exécution qui dépasserait les limites que nous venons d'indiquer.

4° Droit de culte domestique.

511. — Les ministres publics ont le droit d'exercer dans leur hôtel le culte de leur religion, pour eux et leur suite, et d'entretenir à cet effet une chapelle avec les personnes nécessaires au service. Ils jouissent de ce privilège depuis le XVI^e^ siècle, soit en vertu de lois de l'État, comme en Danemark depuis 1676 et en Suède depuis 1719, soit en vertu de conventions expresses ou d'usages constants.

Cette prérogative avait jadis une importance considérable. Jadis en effet la plupart des États prohibaient l'exercice du culte dans les maisons privées, et, surtout, interdisaient d'une façon absolue les cérémonies de toute religion dissidente. Dans certains pays catholiques, comme en Autriche, on défendit pendant longtemps aux luthériens et aux réformés de bâtir des temples et même de célébrer leur culte dans les demeures particulières. De nos jours, ce privilège a naturellement perdu de sa valeur : dans presque tous les États organisés suivant les principes du droit public moderne, le système des

ou des personnes privées. Or, disait le gouvernement de Berlin, c'est ce qui se produit dans l'espèce proposée.

La question était embarrassante. La solution contraire aux prétentions du propriétaire nous paraît cependant préférable ; elle s'appuie sur une raison d'équité et sur le principe de l'égalité entre les créanciers d'un même débiteur : « Il est plus conforme aux convenances diplomatiques et aux vrais principes du droit que tous les créanciers d'un agent diplomatique soient placés sur la même ligne, et que, connaissant les immunités de la personne privilégiée avec qui ils ont traité, ils subissent la responsabilité d'engagements dont ils ont mal calculé les conséquences extrêmes » (CALVO, *op. cit.*, III, p. 312 et s.). — Cf. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 369 ; VERCAMER, *op. cit.*, p. 235 et s. Cette discussion est longuement analysée par WHEATON (*op. cit.*, 3° partie, ch. I, § 17, p. 203-218), et par FŒLIX (*Revue de droit français et étranger*, 1845, t. II, p. 31).

religions d'État a fait place à la liberté des cultes. De fait, un grand nombre de légations, en Europe, n'en font plus usage.

Le droit de posséder une chapelle dans l'hôtel de l'ambassade et d'y exercer un culte privé subit une restriction : quelle qu'en soit l'étendue et sauf autorisation ou usages spéciaux, l'accomplissement du culte doit rester strictement renfermé dans l'édifice qui y est consacré; le ministre doit s'interdire toute manifestation extérieure, et son droit se trouve toujours subordonné à l'observation des règlements de police qui concernent le maintien de l'ordre public.

Les actes paroissiaux, célébrés régulièrement dans la chapelle de la légation, produisent tous leurs effets civils, lorsqu'ils sont susceptibles d'en produire, soit à l'égard des personnes de la suite de l'ambassadeur, soit même à l'égard de ses compatriotes. Sont-ils également valables, s'appliquant à des indigènes? En fait, la question s'est plus spécialement élevée au sujet de la législation applicable aux mariages célébrés dans les chapelles de légations. En pareille hypothèse, faut-il appliquer la loi locale, ou, exclusivement, la loi du pays auquel appartient l'ambassadeur ? Nous penchons vers la première solution. Le gouvernement local est trop naturellement intéressé à ce qu'aucun de ses sujets ne se marie contrairement aux lois nationales, pour qu'on puisse lui refuser le droit de le leur défendre; en leur imposant l'observation de ces lois, il exerce purement et simplement son droit de souveraineté. Peut-être dira-t-on que les effets du principe de l'exterritorialité diplomatique doivent s'étendre non seulement aux chapelles des ambassades, mais encore aux différents actes qui s'y accomplissent. Nous répondrons que c'est là une exagération : l'exterritorialité n'appartient qu'aux agents diplomatiques; il n'y a pas de raison d'en augmenter ainsi démesurément la portée (1).

II. — Des personnes qui jouissent du bénéfice de l'exterritorialité.

512. — Tous les agents diplomatiques, sans distinction de classes ni de titres, jouissent du bénéfice de l'exterritorialité.

Le plus souvent, ces agents relèvent, par leur nationalité, de l'État qu'ils représentent. Mais il peut arriver, nous l'avons déjà montré, qu'ils appartiennent à l'État auprès duquel ils sont accrédités; et, dans ce cas, l'on peut se demander si le privilège leur appartient encore.

Si, comme le veulent certaines législations, l'acceptation non autorisée de fonctions publiques à l'étranger fait perdre au régnicole sa nationalité d'origine, la question ne se pose pas : on se trouve, en effet,

(1) F. de Martens, *op. cit.*, II, p. 83.

en présence d'un agent étranger, qui a certainement le droit d'invoquer les prérogatives attachées à ses fonctions. Mais, lorsque l'agent a été agréé par son gouvernement comme représentant d'une Puissance étrangère, il ne subit aucun changement de nationalité, et alors sa situation juridique devient incertaine. Qu'il soit inviolable, cela n'est guère douteux : l'autorisation qu'il a obtenue de son gouvernement implique la suspension temporaire des rapports de sujétion qui le liaient envers lui, en tant que cela est nécessaire au libre accomplissement de son mandat. Ainsi l'exige l'indépendance réciproque des nations. Mais a-t-il également droit au bénéfice de l'exterritorialité, et, spécialement, reste-t-il soumis à sa juridiction nationale pour les causes qui n'ont aucun rapport avec l'exercice de ses fonctions représentatives ? En doctrine, la solution est controversée (1). En fait, la question a été tranchée dans le sens de l'affirmative par la plupart des législations modernes, notamment par celles des Pays-Bas, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Grèce (2).

Les partisans de la compétence territoriale font observer, avec les anciens auteurs, que le souverain, qui choisit pour ambassadeur un des sujets de la Puissance auprès de laquelle il veut se faire représenter, doit être regardé comme ayant voulu soustraire aux juridictions locales non pas la personne même de son mandataire, mais seulement son emploi. Sinon, à quelle injustice n'aboutirait-on pas ? Il faudra donc affranchir le ministre régnicole de toute loi et de toute juridiction : car, si l'on ne peut le poursuivre à raison de ses dettes personnelles devant les tribunaux locaux, ses créanciers n'auront pas davantage la ressource de le citer devant ceux de l'État qu'il représente, puisqu'il leur échappera, soit à cause de sa nationalité, soit parce que son domicile est fixé à l'étranger. Admettra-t-on un système qui entraîne une telle impunité et de tels dénis de justice ? On ajoute que la situation du ministre régnicole serait ainsi, sans la moindre raison, beaucoup

(1) Quelques-uns admettent la compétence des juridictions territoriales à l'égard de l'agent diplomatique régnicole : BYNKERSCHOEK, *op. cit.*, ch. 15 ; G.-F. DE MARTENS, *op. cit.*, ch. 5, § 216 ; KLÜBER, *op. cit.*, § 210. Mais la majorité incline vers la solution contraire : G. DE RAYNEVAL, *Institutions*, p. 628 ; MERLIN, *Rép.*, V° Agent diplomatique, sect. 3 et 5, § 4, art. 4 ; CH. DE MARTENS, *op. cit.*, § 216 ; NEUMANN, *op. cit.*, § 42 ; DEMANGEAT, dans le *Journ. du dr. int. privé*, 1875, p. 89 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, nos 1270 et 1449. HEFFTER soutient successivement les deux opinions (*op. cit.*, § 42, n° 7 ; § 202 et 214), ainsi que VATTEL (*op. cit.*, liv. IV, ch. 8, n° 112).

(2) Ordonnance des États néerlandais du 19 juin 1681 (citée par VERCAMER, *op. cit.*, p. 52 et s.) ; art. 8 du Code de procédure hellénique des 2-14 avril 1834 ; art. 221, n° 4, du Code pénal autrichien ; §§ 218 et s. de la loi d'organisation judiciaire de l'empire d'Allemagne du 27 février 1877.

plus favorable que celle du ministre étranger. Celui-ci, en effet, quelle que soit sa nationalité, relève toujours au moins de sa juridiction nationale, peu importe le lieu où l'obligation a pris naissance et celui où le fait s'est accompli. S'il échappe aux tribunaux du pays où il réside, c'est qu'il n'y habite que pour remplir ses fonctions diplomatiques, que sa résidence y est nécessairement précaire et aléatoire, et qu'en fait, il a gardé son principal établissement, c'est-à-dire son domicile, dans son pays d'origine : tout indique qu'il doit y être poursuivi. Or, toutes ces raisons cessent de s'appliquer au ministre régnicole, qui, par suite, doit être soumis pour ses affaires privées à la loi commune (1).

Ces considérations ne sont que spécieuses. S'il est vrai, ainsi que nous l'avons établi, que la fiction de l'exterritorialité est fondée sur le besoin de préserver de toute atteinte l'indépendance des ministres publics et de faciliter le libre exercice de leurs fonctions, on ne voit pas pourquoi les agents des Puissances étrangères, qui sont en même temps sujets du pays auprès duquel ils sont accrédités, ne sauraient l'invoquer à l'égal des autres. De deux choses l'une : ou le principe de l'immunité diplomatique est utile et même nécessaire, ou il ne l'est pas. Si on l'admet, il y aurait contradiction à refuser aux ministres régnicoles le droit de s'en prévaloir, car il y a autant de nécessité pour eux que pour tous autres d'être assurés du libre et paisible exercice de leurs fonctions. En outre, on peut dire que, par cela seul qu'un souverain admet son propre sujet à représenter auprès de lui un État étranger, il l'admet nécessairement avec les prérogatives attachées à son emploi. On objecte que, ses créanciers personnels n'ayant pas la ressource de le poursuivre devant les tribunaux de l'État qui l'accrédite, leurs intérêts seront, au mépris de toute justice, irrémédiablement compromis. Nous répondons que, dans le conflit qui s'élève entre des intérêts privés et des intérêts publics, il n'y a pas de doute que ces derniers doivent prévaloir, que rien n'empêchera, d'ailleurs, les créanciers de s'adresser à leur gouvernement, pour lui demander d'appuyer leurs légitimes réclamations auprès de l'État étranger, et qu'en définitive, ils auront toujours la ressource d'attendre le moment où leur débiteur aura dépouillé son caractère public, pour le poursuivre devant sa juridiction nationale (2).

(1) VERCAMER, *op. cit.*, p. 286 et s.

(2) La jurisprudence française est en ce sens. Dans une action intentée devant le tribunal civil de la Seine par des porteurs d'obligations du Honduras contre le représentant de cet État à Paris, M. Herran, de nationalité française, les juges nous paraissent avoir consacré les vrais principes de la matière, en décidant que, « représentant un gouvernement étranger, M. Herran n'est pas jus-

513. — L'immunité de juridiction s'étend-elle aux personnes qui font partie de la suite du ministre? Pour répondre à la question, il faut distinguer entre le personnel officiel et le personnel non officiel de la légation.

514. — Tous les auteurs admettent, sans difficulté, que les prérogatives diplomatiques s'étendent aux personnes de la suite officielle, c'est-à-dire à tous ceux qui, sous des noms divers (secrétaires, conseillers, attachés civils et militaires, etc.), sont adjoints au chef de la légation pour l'assister ou le suppléer (1). Ces fonctionnaires en sont personnellement investis, c'est-à-dire qu'ils en jouissent indépendamment de l'agent auquel ils sont hiérarchiquement subordonnés. Celui-ci ne pourrait donc, de sa propre autorité, les soustraire au bénéfice de l'exterritorialité, ni les obliger à subir la compétence des juridictions locales (2).

515. — Au contraire, des difficultés s'élèvent au sujet de la situation des membres non officiels de la légation, c'est-à-dire de la femme et des enfants du ministre, ou de ses gens de service.

En ce qui concerne la *femme* et les *enfants* de l'agent diplomatique, la solution paraît toute indiquée. Une pratique constante et la grande majorité des auteurs leur étendent le bénéfice de l'exterritorialité. Ces personnes, en effet, font partie intégrante de l'ambassade et leur per-

ticiable des tribunaux français, même relativement aux actions qu'il peut avoir accomplies comme personne privée; que, s'il est vrai qu'il a conservé sa qualité de français, il n'en jouit pas moins des immunités diplomatiques inhérentes à la fonction dont il a été investi, et qu'il serait contraire au droit des gens et à l'indépendance réciproque des nations que le représentant de l'une d'elles fût justiciable des tribunaux du pays où il représente un État souverain ». Jugement du trib. civ. de la Seine, du 21 janvier 1875 (*Journ. du dr. int. privé*, 1875, p. 90), confirmé par un arrêt de la Cour de Paris du 30 juin 1876 (*Ibid.*, 1876, p. 272). V. aussi Lyon, 11 décembre 1883 (SIR., 1884, 2, 80). — Cf. A. WEISS, *op. cit.*, p. 889; GERBAUT, *op. cit.*, n° 176; BONFILS, *De la compétence à l'égard des étrangers*, n° 421; SLATIN, dans le *Journ. du dr. int. privé*, 1884, p. 463.

(1) Telle est, notamment, la jurisprudence française : Paris, 14 janvier 1836 (J. *Le Droit* du 15 janvier 1836); — 14 août 1857 (*Gaz. des Trib.* du 15 août 1857); — 9 avril 1866 (SIR., 1866, 2, 232); — 12 juillet 1867 (SIR., 1868, 2, 201); Trib. civ. Seine, 10 août 1855 (*Gaz. des Trib.* du 1er septembre 1855); — 31 juillet 1878 (*Journ. du dr. int. privé*, 1878, p. 500 et s.).

(2) VERCAMER, *op. cit.*, p. 277 et s.; BOUSQUET, *Agents diplomatiques et consulaires*, n° 45; P. FIORE, *op. cit.*, n° 1246. D'après quelques auteurs, au contraire, la suite officielle de l'ambassadeur ne pourrait décliner la compétence de la juridiction locale ni renoncer au bénéfice de l'exterritorialité sans l'assentiment du chef de la mission : ce qui revient à considérer l'exterritorialité comme un privilège personnel à ce dernier, et les membres de sa suite comme n'y participant qu'indirectement et suivant son bon plaisir. En ce sens, SLATIN, dans le *Journ. du dr. int. privé*, 1884, p. 328 et s.

sonnalité est en quelque sorte inséparable de celle de l'ambassadeur (1). On ne saurait en dire tout à fait autant des autres parents, ascendants ou collatéraux, qui demeurent avec lui ; cependant, il semble difficile qu'ils ne soient pas au moins indirectement protégés, comme nous allons voir que le sont les gens de service, par la franchise qui couvre le maître de la maison.

Quant aux *gens de service* (nous comprenons sous ce terme toutes les personnes attachées au service particulier du ministre public, telles que secrétaires, aumônier et médecin particuliers, domestiques, etc.), la question est plus délicate. Théoriquement, rien ne s'oppose à ce qu'il leur soit fait application du droit commun : « Quand on entend Montesquieu réclamer, dans son beau langage, l'immunité pour ceux qui sont la parole du prince, la doctrine de l'exterritorialité a un air de grandeur... ; mais, quand on entend ensuite les publicistes revendiquer les mêmes privilèges pour les valets et les servantes, le prestige s'évanouit et les scrupules naissent en foule. Qu'est-ce que la valetaille a de commun avec la parole du prince ? L'indépendance du ministre sera-t-elle entravée, parce qu'un coquin de valet sera livré aux tribunaux du pays où il a violé les lois » (2) ? Ajoutons, comme on l'a très bien fait ressortir, que la solution contraire aurait pour résultat de porter atteinte, sans nécessité, à l'autorité souveraine des gouvernements : ce serait obliger sans raison les diplomates à traiter les moindres petites difficultés comme des affaires d'État, à exiger pour elles l'intervention de leurs commettants, toutes choses qui s'accordent peu avec la dignité des souverains et celle de leurs représentants (3). Enfin, l'on peut faire valoir qu'il ne serait conforme ni au droit ni à la justice qu'une souveraineté étrangère administrât la justice sur le territoire national ; et, surtout, l'on doit faire remarquer que le refus émané du ministre étranger de remettre aux mains des autorités locales les gens à son service, bien que suivi de la promesse de les livrer de la justice de leur pays, équivaudrait souvent à un brevet d'impunité, les faits réputés crimes ou délits là où ils ont été commis pouvant ne pas être prévus par la loi de l'inculpé, et, en tout cas, leur répression présentant à distance des difficultés toujours considérables (4).

Malgré la valeur de ces motifs, la pratique ne s'est pas conformée au

(1) V., en ce sens, Paris, 21 août 1841 (SIR., 1841, 2, 592) ; Trib. Boulogne-sur-Mer, 8 avril 1886 (J. *La Loi* du 2 mai 1886). — Cf. cependant Cass., 13 octobre 1865 (M. SIR., 1866, 1, 33).

(2) LAURENT, *op. cit.*, nos 82 et s.

(3) F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 86 et s.

(4) P. FIORE, *Traité de droit pénal international*, I, p. 22 ; ESPERSON, *op. cit.*, nos 292 et s.

système qu'ils indiquent, et l'on admet communément aujourd'hui, comme autrefois, l'extension de l'immunité de la juridiction civile et criminelle aux domestiques de l'ambassadeur. Néanmoins, cette immunité ne va pas sans quelques réserves, dont il est facile de rendre compte. Elle est en effet de nature à présenter certains inconvénients, qu'elle n'avait pas dans le temps. Jadis, nous l'avons vu, le principe de l'exterritorialité impliquait au profit des chefs de mission des pouvoirs de juridiction fort étendus sur les gens de leur suite. Les annales de la diplomatie renferment plus d'un exemple du droit qu'ils s'arrogeaient de prononcer contre eux les peines les plus sévères, même la peine capitale. Il s'ensuivait que, lorsqu'un crime avait été commis dans l'hôtel de la légation par une des personnes attachées à son service, il était possible d'obtenir justice sur place. Or, il n'en est plus de même aujourd'hui : les ministres publics n'ont plus que l'exercice d'une juridiction gracieuse ou disciplinaire à l'égard des gens de leur suite : en cas d'infractions à la loi pénale, leur rôle se borne à procéder aux mesures d'instruction provisoire que le cas comporte, et à exécuter les réquisitions qui leur sont adressées par les autorités judiciaires du pays auquel appartient le coupable. On conçoit donc que, si les privilèges de la domesticité se sont maintenus jusqu'à nos jours par la force de la tradition plus que par tout autre motif, ils ne sont plus en harmonie avec les principes actuels, ce qui ne les fait accepter par la doctrine qu'avec une hésitation marquée, et par la pratique que sous certaines restrictions.

Voici, en effet, les solutions généralement reçues :

1° Les gens au service de l'ambassadeur n'ont pas, comme les personnes de la suite officielle, un titre *personnel* à l'immunité de juridiction. Comme le disait un ancien auteur avec quelque naïveté, en parlant à la fois des domestiques et des bagages du ministre, « ces choses-là ne sont saintes qu'accessoirement et pour autant qu'il plaît à l'ambassadeur ». En d'autres termes, les gens de service ne sont qu'indirectement protégés par l'immunité qui appartient à leur maître ; la franchise qui les protège n'est qu'une garantie secondaire de son inviolabilité ; d'où il résulte que le maître peut, s'ils commettent quelque délit, ou les livrer à la juridiction de leur pays ou les remettre entre les mains des autorités locales. Celles-ci n'agiront donc qu'avec l'autorisation de l'ambassadeur et dans les limites où il y consent (1).

Dans le cas où le ministre s'arrête au premier parti, il n'y a point

(1) Cette doctrine était déjà anciennement enseignée : BYNKERSCHOEK, *op. cit.*, ch. 13 ; liv. VATTEL, IV, ch. 9, § 124. De nos jours, elle est universellement admise : MERLIN, *Rép.*, V° Agent diplomatique, sect. 6 ; DALLOZ, *Rép.*, V° Agent diplomatique et consulaire, n° 158 ; VERCAMER, *op. cit.*, p. 305 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 391 et s.

de doute que les autorités locales aient le droit d'arrêter le coupable, d'instruire l'affaire et de recourir aux voies d'instruction légales pour amener la découverte de la vérité, à condition toutefois d'observer les égards dus au ministre, de renfermer l'enquête dans les limites nécessaires à l'instruction et d'éviter tout ce qui pourrait compromettre les intérêts politiques de la Puissance à laquelle appartient l'accusé. En opérant son arrestation, la police locale ne viole en aucune façon le principe de l'exterritorialité diplomatique; elle le reconnaît plutôt, puisque son intervention n'a d'autre but que d'aider l'ambassadeur dans l'exercice de la juridiction répressive. D'autre part, aucun privilège ne saurait dépouiller le plaignant du droit de faire procéder sur place à la constatation des faits, pour établir la culpabilité du délinquant et pouvoir obtenir justice des tribunaux de son pays.

2° Parmi les gens de service, l'immunité de juridiction n'appartient, dans les limites qui viennent d'être fixées, qu'aux étrangers, non aux régnicoles, lesquels demeurent soumis à la juridiction locale. Cette distinction paraît s'imposer : le bénéfice de l'exterritorialité suppose, en principe, l'existence d'un domicile légal dans l'État représenté par le ministre public; il ne peut donc appartenir qu'à ceux qui relèvent de cet État et ne possèdent à l'étranger aucune situation spéciale impliquant nécessairement un changement de résidence (1).

3° Quelques auteurs, enfin, admettent la compétence des tribunaux locaux, lorsque le crime ou le délit a été commis hors de l'hôtel de la légation, et la repoussent dans l'hypothèse inverse. Ils disent, pour justifier leur distinction, que, l'hôtel jouissant du privilège de l'exterritorialité, le délit qui y est commis doit être regardé comme ayant été accompli en territoire étranger, ce qui donne aux autorités étrangères le droit de le poursuivre et de le punir; tandis que, dans le cas inverse, l'immunité ne saurait être invoquée par des gens qui n'ont aucun droit personnel aux privilèges diplomatiques, et la répression doit appartenir à l'État sur le sol duquel l'infraction a eu lieu (2).

(1) La distinction entre les gens de service étrangers et nationaux est tranchée par des textes formels en Allemagne, en Autriche et en Grèce; elle avait été également admise en France par le projet du Code civil (FENET, *Trav. prép. du Code civil*, VII, p. 15). — La plupart des auteurs l'acceptent : notamment, CALVO, *op. cit.*, III, p. 333; SLATIN, *op. cit.*, p. 473; VERCAMER, *op. cit.*, p. 309 et s. Quelques-uns, cependant, la repoussent, et soutiennent que l'immunité de juridiction s'étend aux gens de la suite non officielle de l'agent diplomatique, fussent-ils sujets de l'État auprès duquel leur maître est accrédité : en ce sens, HEFFTER, *op. cit.*, § 221; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 391.

(2) CALVO, *op. cit.*, III, p. 333; KLÜBER, *op. cit.*, § 213; HEFFTER, *op. cit.*, § 216; CH. DE MARTENS, *Guide diplomatique*, I, p. 104; VILLEFORT, dans la *Revue critique*, 1858, XII, p. 124, 149 et s.

Pour notre part, nous repoussons cette distinction, qui n'est ni consacrée par des textes ni fondée en raison. Il importe, en effet, de ne pas perdre de vue la nature *personnelle* du privilège dont il s'agit. Ce privilège a plus ou moins d'étendue, suivant qu'il est invoqué par des personnes de la suite officielle ou de la suite non officielle de l'ambassadeur; mais, en tout cas, il constitue un droit inhérent à la personne. On ne doit donc pas s'inquiéter du lieu où le délit a été commis; même s'il l'est à l'intérieur de l'hôtel de l'ambassade, le coupable n'en est pas réduit à invoquer, pour se soustraire à la justice locale, une sorte de droit d'asile propre à cet hôtel : sa qualité de personne privilégiée suffit (1).

III. — Fin des missions diplomatiques.

516. — Les missions diplomatiques prennent fin par l'extinction des lettres de créance ou pleins pouvoirs dont le ministre est porteur, par son rappel, par son éloignement volontaire ou forcé, par sa mort.

1° Extinction des lettres de créance ou pleins pouvoirs de l'agent.

Diverses circonstances peuvent mettre fin aux lettres de créance : l'expiration du temps pour lequel elles ont été données; les changements essentiels que subit la forme du gouvernement qui les a délivrées; la mort ou l'abdication du souverain constituant ou de celui auprès duquel l'agent est accrédité. Nous avons déjà dit que, dans ces circonstances, les ministres en exercice doivent produire de nouvelles lettres ou de nouveaux pouvoirs (2).

2° Lettres de rappel.

Les lettres de rappel sont envoyées à l'agent diplomatique dans trois cas principaux : 1° quand le but de la mission est atteint ou qu'on renonce à l'atteindre; 2° quand le ministre est promu à d'autres fonctions, ou qu'il a obtenu ou reçu sa démission. Notons qu'un simple changement de grade n'aurait pas le même effet; ce changement peut modifier le

(1) La pratique est dans le sens de notre opinion. Nous citerons particulièrement, à cet égard, un arrêt de la Cour de cassation française du 11 juin 1852 (Sir., 1852, 1, 467). Il s'agissait d'un délit commis à Paris par le maître d'hôtel de l'ambassade d'Angleterre, et la Cour avait à statuer sur une double question d'incompétence soulevée par le coupable : une incompétence *ratione loci*, en ce que le fait incriminé aurait été commis dans l'hôtel de la légation, c'est-à-dire en territoire étranger, et une incompétence *ratione personæ*, en ce que le prévenu participait aux immunités diplomatiques. Les deux moyens furent rejetés, le premier par ce motif qu'il s'agissait bien d'un crime commis en France, le second par cette considération que l'inculpé n'avait été arrêté et poursuivi que sur la plainte et avec l'assentiment de l'ambassadeur.

(2) *Suprà*, nos 471 et s.

cérémonial auquel l'agent a droit à l'avenir, mais, à vrai dire, il ne met pas un terme à sa mission ; néanmoins, en pareille hypothèse, l'usage veut que le ministre présente une lettre de rappel en même temps qu'une nouvelle lettre de créance (1); 3° quand, par suite de mésintelligence entre les deux États, l'agent est rappelé par son gouvernement ; en ce cas, les circonstances indiquent s'il faut envoyer à l'agent diplomatique une lettre de rappel formelle, ou si l'agent doit quitter son poste, sans attendre de nouvelles instructions.

3° Éloignement volontaire ou forcé.

L'agent diplomatique peut abandonner volontairement ses fonctions, soit qu'il ait à se plaindre de quelque violation du droit des gens à son égard, soit par suite de tout autre événement important survenu pen-pendant le cours de sa mission. Il est obligé de les quitter, lorsque le gouvernement près duquel il est accrédité, croyant avoir à se plaindre gravement de sa conduite, lui signifie d'avoir à prendre son congé, lui enjoint de quitter le territoire dans un délai déterminé, ou même le fait conduire sous escorte à la frontière.

Dans toutes ces hypothèses, ou du moins dans celles où il n'y a pas de raisons de mésintelligence qui obligent l'agent diplomatique à partir sans congé du chef de l'État, l'agent communique une copie de ses lettres de rappel (comme il l'avait fait de ses lettres de créance) au ministre des affaires étrangères, en sollicitant une audience de congé du souverain pour lui remettre l'original de ces lettres. On observe pour cette audience le même cérémonial qu'à l'arrivée du ministre. Si, lors de son rappel, le ministre était absent, l'usage est qu'il prenne congé du souverain par écrit, en lui envoyant sa lettre de rappel. En tout cas, le ministre des affaires étrangères remet ou fait parvenir à l'agent diplomatique une lettre de congé, dite lettre de *récréance*, en même temps qu'un passeport, s'il est présent.

Lorsque la mission a pris fin pour l'une ou l'autre des causes qui viennent d'être indiquées, l'inviolabilité diplomatique continue à couvrir le ministre. Autrefois, il n'en était pas ainsi. Les mœurs grossières du moyen âge admettaient parfaitement, en cas de mésintelligence ou de rupture entre deux Puissances, que des actes de violence atteignissent leurs envoyés. Ces pratiques sont depuis longtemps abandonnées. La personne des ministres est inviolable, même chez l'ennemi ; les gouvernements doivent, même en temps de guerre, veiller à leur sécurité, écarter les dangers qui peuvent les menacer, les protéger contre l'effervescence et la surexcitation que l'état d'hostilité entretient dans le pays, au besoin même leur fournir une escorte militaire pour

(1) *Suprà*, n° 471.

leur permettre de quitter leur poste sans péril. De son côté, l'envoyé étranger doit quitter le territoire aussitôt que les circonstances le permettent : s'il persistait à y demeurer, il dépouillerait son caractère public et redeviendrait un simple particulier, sans droit à une protection spéciale (1).

Tant que le terme fixé pour le départ du ministre n'est pas expiré, aucun acte de souveraineté ou de juridiction ne peut l'atteindre : la situation reste pour lui ce qu'elle était pendant la durée de ses fonctions. Mais si, le terme arrivé, le ministre persistait à demeurer dans le pays, le droit commun lui deviendrait applicable.

4° Mort de l'agent diplomatique.

Lorsque l'agent diplomatique meurt dans le pays où il était accrédité, il y a lieu à l'apposition immédiate des scellés sur les meubles et les papiers du défunt. Le premier secrétaire de l'ambassade est chargé de ce soin ; en son absence, c'est le ministre d'une Puissance amie, assisté d'un ou de plusieurs de ses collègues, qui procède à cette formalité. Un procès-verbal en est dressé en double exemplaire, dont l'un est remis à l'agent nouveau. S'il y a nécessité, le gouvernement local doit intervenir ; mais ses fonctionnaires doivent soigneusement s'abstenir de tout examen des papiers du défunt, officiels ou non, et se borner à les mettre en sûreté.

La succession du ministre s'ouvre, nous l'avons déjà dit, au lieu de son domicile réel, qu'il n'a pas cessé de conserver dans son pays d'origine. C'est dire que les difficultés relatives à cette succession doivent être jugées suivant sa loi nationale, que la validité de son testament, tant au point de vue de sa capacité que de la quotité dont il pouvait disposer, est subordonnée à l'observation de ses prescriptions, etc. Ses biens mobiliers doivent pouvoir sortir librement du pays où il résidait ; ils sont naturellement exempts des droits dont les lois locales frappent les successions mobilières laissées par des étrangers. Quant aux immeubles que l'agent possédait à l'étranger en tant que personne privée, leur dévolution doit se régler d'après la loi territoriale (2).

Parmi les meubles, peuvent figurer des pièces relatives à la mission diplomatique dont le défunt était chargé. Ces pièces n'étaient pas sa propriété ; ils constituaient entre ses mains un simple dépôt. Aussi, ses héritiers doivent-ils les remettre entre les mains du gouvernement, seul propriétaire des papiers d'État et seul juge de l'opportunité de leur publication (3).

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 464 et s.

(2) *Suprà*, n^os^ 490, 493.

(3) En France, les ordonnances des 18 août 1833 et 13 mars 1834 contiennent

La mort de l'ambassadeur met nécessairement fin à tous les honneurs et à toutes les prérogatives attachés à son titre. Cependant, il est d'usage de continuer ces honneurs et d'accorder ces prérogatives à sa femme et à ses enfants, ainsi qu'aux personnes de la suite qui en jouissaient de son vivant, jusqu'à leur départ.

§ 2. — **Des chefs d'État.**

517. — Les États communiquent entre eux non pas seulement par des agents munis de pouvoirs spéciaux, mais encore par leurs chefs, monarques ou présidents de république, qui sont les premiers représentants de leur pays devant l'étranger.

L'honneur et l'indépendance des États exigent que les souverains soient traités d'une manière conforme à leur rang. C'est pourquoi les souverains ont droit à certaines prérogatives inhérentes à leur caractère public, dont ils peuvent se prévaloir aussi bien à l'étranger que dans leur pays.

518. — Dans l'intérieur de ses États, le souverain a le droit d'être désigné par les chefs des autres nations sous son titre habituel, d'être traité dans toutes les communications qui lui sont adressées comme ils le sont eux-mêmes, à moins d'usages ou de stipulations contraires.

A cet égard, il n'y a pas de distinction à faire entre les monarques et les présidents de république. Quelques auteurs prétendent le contraire, disant que les monarques personnifient, conformément au principe monarchique, la souveraineté nationale, et concentrent en leurs mains tous les pouvoirs suprêmes, alors que les présidents ne représentent que l'autorité exécutive du pays, et non toute la puissance souveraine, qui réside dans la nation elle-même : ceux-ci, en tant que personnes élues pour remplir les fonctions présidentielles, ne doivent donc être considérés dans les relations internationales que comme des particuliers, chargés de représenter leur pays sur les bases et dans les limites du mandat que leur donne la constitution (1). Le droit public moderne repousse ces conclusions. En fait, la plupart des monarchies

des dispositions propres à garantir la conservation et la réintégration des papiers domestiques qui ont appartenu à des fonctionnaires publics. Cf. les décrets des 28 janvier et 27 février 1807, l'art. 939 du Code de proc. civ., et le règlement général du 6 avril 1880 (PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 452 et s.).

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 406 et s. Aussi, les partisans de cette opinion déclarent-ils que les présidents de république ne doivent pas être comptés au nombre des membres de la « famille » des souverains, qu'à la différence des monarques, qui se communiquent réciproquement tous les incidents heureux ou

actuelles sont représentatives et constitutionnelles, et ne diffèrent des républiques que par l'hérédité du pouvoir : les monarques, pas plus que les présidents, ne peuvent être considérés comme personnifiant la souveraineté de la nation. En droit, une telle distinction est contraire au principe de l'égalité des États, dont les représentants, quels que soient leurs titres, ont droit au même respect et aux mêmes honneurs.

519. — Hors de son territoire, le souverain jouit des honneurs dus à la dignité et à l'indépendance du peuple qu'il représente : il est l'objet de réceptions solennelles et d'un traitement conforme à son rang.

520. — Quant aux actes qui règlent les rapports de courtoisie entre les chefs d'États, tels que notifications d'avènement, de couronnement, de mariage, de naissance, de décès, échange de présents, de compliments, de félicitations ou de condoléances, fêtes, entrevues, etc., il est inutile d'y insister : ce sont de simples affaires d'étiquette et de pur cérémonial, dont le fond et la forme varient suivant les personnes, les lieux, les pays, parfois même les saisons de l'année (1).

521. — Il est plus intéressant d'étudier les *privilèges*, autres que les prérogatives honorifiques, qui appartiennent aux souverains.

Ces privilèges sont, en principe, identiques à ceux dont jouissent les agents diplomatiques : ils se résument, comme ceux-ci, en un double droit d'inviolabilité et d'exterritorialité. Le souverain ne peut les invoquer qu'à la condition de remplir les conditions suivantes : 1° être reconnu comme souverain par les autorités du pays où il voyage ou qu'il habite ; 2° ne pas se voir interdire l'entrée du territoire étranger ; 3° ne pas être en guerre avec l'État auquel ce territoire appartient ; 4° ne pas avoir renoncé à ses privilèges, en voyageant *incognito*, c'est-à-dire en simple particulier ; d'ailleurs, cet *incognito* ne lui fait jamais perdre le droit de reprendre, lorsqu'il le juge à propos, sa qualité officielle, afin de pouvoir invoquer les prérogatives qui y sont attachées.

Sous le bénéfice de ces diverses conditions, les chefs d'État jouissent à l'étranger du double privilège de l'inviolabilité et de l'exterritorialité. Il en résulte qu'à l'exemple des agents diplomatiques, ils échappent à l'application des lois locales, et, notamment, se trouvent à l'abri de toute contrainte directe ou indirecte de la police, pourvu toutefois que leur conduite n'ait rien de contraire à la moralité et à la sécurité publiques ; qu'ils sont également exempts, dans la mesure précédemment

malheureux de leur vie de famille, les présidents ne doivent recevoir notification que des événements qui offrent un caractère politique, qu'enfin ils ne sauraient prétendre à tous les droits honorifiques qui appartiennent aux souverains. Tout cela n'est guère conforme à la pratique internationale, et, en tout cas, ne présente qu'un intérêt très médiocre.

(1) V. pour plus de détails, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 466 et s.

indiquée, de tout impôt ayant un caractère personnel; qu'ils échappent enfin, comme eux, à la juridiction territoriale, tant au civil qu'au criminel.

522. — Les auteurs, qui s'élèvent contre le principe des immunités diplomatiques, ne manquent pas de protester, lorsqu'il s'agit d'en faire bénéficier les souverains eux-mêmes : il faut avouer qu'ils sont plus heureux ici qu'ailleurs dans leur argumentation. D'abord, ils font observer que ce serait fort mal raisonner que d'accorder au chef de l'État de telles prérogatives par l'unique motif qu'on les doit à ses ambassadeurs; ceux-ci n'y ont droit, en effet, qu'à raison de leur caractère public et pour assurer le libre accomplissement de leurs fonctions, toutes choses qui n'existent pas pour le souverain. D'autre part, il ne serait pas suffisant de fonder ces mêmes prérogatives sur les égards dus à la haute dignité de leur titulaire, attendu qu'un simple motif de convenance ne peut être mis en parallèle avec le droit et le devoir de justice qui incombe à toute souveraineté : la conservation de l'ordre social exige que les infractions soient poursuivies et punies, quels que soient les coupables, et que la justice civile suive son cours, si haut que soient placés ceux qu'elle doit atteindre. Dira-t-on, comme jadis, que les princes « n'ont pas de juges », et qu'étant princes partout, ils ne sont justiciables d'aucun tribunal? Mais, qui ne voit combien cette proposition serait contraire à l'idée que l'on se fait aujourd'hui du droit public des nations et des intérêts de la justice? Distinguera-t-on, comme autrefois encore, suivant la gravité du délit, pour ne soumettre à la compétence des juridictions locales que les « crimes atroces » ? Mais, en droit, cette distinction est purement arbitraire. Enfin, il paraît impossible de songer en cette matière, comme on l'a proposé, à l'application du principe de l'indépendance des nations : *par in parem non habet potestatem*. Cette maxime aurait pu être invoquée au temps des anciennes monarchies, alors que la doctrine du droit divin et celle du pouvoir absolu des souverains avaient pour conséquence de personnifier dans le monarque l'État tout entier; elle ne peut l'être aujourd'hui, avec les idées modernes sur la souveraineté des peuples et le rôle de leurs chefs. Sans doute, les nations, dans leur indépendance réciproque, ne sauraient faire acte d'autorité les unes sur les autres; mais, quand un de leurs souverains commet un délit ou contracte une obligation à l'étranger, c'est sa personne privée seule qui est en cause, et non l'État dont il est le chef (1).

Ces raisons nous paraissent fondées, et la doctrine qu'elles inspirent doit prévaloir. Mais il importe d'observer que la question, si intéres-

(1) LAURENT, *op. cit.*, III, nos 26 et s., p. 44 et s.

sante qu'elle soit en théorie, ne présente guère d'intérêt pratique; car si, à notre époque, les chefs d'État voyagent à l'étranger plus volontiers qu'autrefois, il arrive et arrivera rarement qu'ils contractent des dettes sans les payer, encore plus rarement qu'ils commettent des crimes ou des délits de nature à les soumettre à la juridiction criminelle des pays qu'ils visitent.

523. — Parmi les immunités que la pratique et la doctrine accordent en général aux souverains figure l'exemption de la juridiction civile et criminelle. Nous devons y insister particulièrement.

524. — 1° La question de l'exemption de la *juridiction civile* se présente sous la forme suivante : les obligations contractées par un souverain en pays étranger relèvent-elles de la compétence des tribunaux de ce pays, et, inversement, ces tribunaux peuvent-ils connaître des actions que le souverain intente contre ses propres débiteurs?

Suivant l'ancienne doctrine, l'exterritorialité des monarques a des effets absolus : ils ne peuvent être ni demandeurs ni défendeurs devant un tribunal étranger. Actuellement, la pratique admet des distinctions.

a) Dans le cas où le souverain est *défendeur* au procès, la règle est différente, suivant qu'il est poursuivi comme souverain ou comme personne privée. Dans la première hypothèse, il échappe à la juridiction territoriale; dans la seconde, il y demeure soumis.

Si l'on accepte, avec la pratique moderne, le principe de l'immunité de juridiction au profit des souverains, cette distinction paraît devoir être admise. On lui reproche son caractère incertain et subtil; on dit qu'il est bien difficile, pour ainsi dire impossible, de reconnaître si, dans telle hypothèse déterminée, le souverain s'est obligé en tant que personne privée ou comme souverain. Peut-on jamais faire abstraction de la qualité officielle qui est inhérente à la personne du chef de l'État? La nuance est trop délicate à saisir, et ce serait courir de gros risques que de soumettre l'application du principe à l'empire des faits et à l'arbitraire des tribunaux. Mais, il est facile de répondre que la difficulté de la distinction ne saurait en faire méconnaître le fondement rationnel, et que d'ailleurs, la plupart du temps, cette difficulté n'est pas aussi considérable qu'on veut bien le dire. Il suffit, pour le montrer, d'examiner quelques-uns des cas sur lesquels la jurisprudence a eu à se prononcer.

Lorsque le souverain a contracté des obligations non dans son intérêt privé, mais bien dans l'intérêt général de l'État, le tribunal étranger, saisi par les créanciers, doit se déclarer incompétent. Ainsi, en 1851, la reine de Portugal fut actionnée devant la Cour du lord-maire de Londres « comme souveraine régnante et chef de la nation

portugaise », en recouvrement d'une créance que l'on prétendait due par le gouvernement portugais. La Cour se proclama incompétente, parce qu'il s'agissait d'une action dirigée contre un souverain étranger, à raison d'obligations qu'il avait contractées en qualité de chef d'État. La même Cour refusa, dans les mêmes termes, d'examiner une poursuite dirigée contre la reine d'Espagne, à qui l'on demandait le paiement d'un chèque du trésor espagnol, émis en vertu d'un décret des Cortès et sanctionné par le régent d'Espagne au nom de la reine alors mineure.

La jurisprudence française consacre la même doctrine. Un jugement rendu par le tribunal de la Seine, le 16 avril 1847 (1), se déclarait incompétent pour connaître du procès qu'un Français intentait au vice-roi d'Égypte en paiement d'une certaine somme qu'il prétendait lui être due comme fondateur et directeur d'une école d'administration établie au Caire : le motif principal invoqué par les juges était que la demande avait pour cause, non un intérêt privé, mais un acte essentiellement gouvernemental. De même, en 1872, dans une affaire où il s'agissait d'une demande formée contre l'empereur d'Autriche en paiement d'une commande de décorations faite par l'empereur du Mexique, Maximilien, dont il était l'héritier, la Cour de Paris décida qu'en considération de l'indépendance réciproque des États, les tribunaux français n'avaient pas compétence pour juger les engagements pris par des souverains étrangers au nom et dans l'intérêt de leur pays, que, dans l'espèce, la commande de décorations dont on réclamait le prix constituait certainement un acte d'administration publique (2).

Dans toutes ces hypothèses, on le voit, les actes qui motivaient les poursuites étaient très suffisamment spécifiés ; aucun doute ne pouvait s'élever sur leur caractère administratif et gouvernemental.

Nous avons dit, au contraire, que, quand le procès était fait à un souverain ou chef d'État étranger en tant que personne privée, le tribunal étranger devait se déclarer compétent. C'est ce qui se produirait, par exemple, si le litige portait sur des immeubles que le souverain possède en territoire étranger, ou que le procès s'élevât à l'occasion d'opérations commerciales ou industrielles auxquelles il aurait participé. Ainsi, lorsqu'en 1891 un commerçant de Paris réclama à la reine d'Espagne le prix des bijoux qu'elle avait commandés pour elle et sa fille personnellement, en dehors de tout caractère officiel et alors qu'elle n'occupait plus le trône, le tribunal de la Seine se déclara compétent, et

(1) *Gazette des Tribunaux* du 17 avril 1847 ; FUNCK-BRENTANO et A. SOREL *op. cit.*, p. 51.

(2) DALLOZ, 1873, 2, 24. — Cf. *Revue de dr. int.*, IV, p. 656 ; V, p. 245 et s. ; et un autre arrêt de la Cour de Paris du 23 août 1870 (DAL., 1871, 2, 9).

condamna la défenderesse à payer; le jugement fut confirmé en appel (1).

b) Lorsque le souverain étranger est *demandeur* au procès, rien ne l'empêche d'actionner son débiteur devant le tribunal du lieu de sa résidence. Mais alors, par là même, il renonce à tout privilège de nature à changer les formes de la procédure ou à déplacer la loi applicable à tout autre demandeur devant les mêmes juges. C'est ainsi que la Cour de chancellerie et la Chambre des lords décidèrent en 1853 que le roi d'Espagne, quoique agissant comme prince souverain devant une Cour anglaise, était dans l'obligation de répondre sous serment aux contre-demandes que les défendeurs avaient formées contre lui (2).

525. — Quelques auteurs nient que la question qui vient d'être traitée puisse être posée; pour mieux dire, ils prétendent qu'elle se confond avec cette autre question, déjà examinée : les tribunaux d'un pays sont-ils compétents pour connaître des actions dirigées contre les *gouvernements* étrangers ou intentées par eux? Il font remarquer que, suivant les principes du droit public moderne, les princes disparaissent devant l'État; que ce n'est plus le souverain qui figure dans les contrats passés dans l'intérêt de la nation, mais bien le gouvernement lui-même; que, si le roi est toujours le chef de l'État, ce n'est pas lui qui agit en son nom, mais bien ses ministres sous leur responsabilité. Ils en concluent qu'il n'est plus possible de parler d'immunité royale, et que le point de savoir si les gouvernements sont soumis à la juridiction des tribunaux étrangers est le seul qui puisse être discuté (3).

Malgré tout, nous persistons à croire que la question, telle que nous l'avons exposée, n'est pas absolument dénuée d'intérêt pratique. Le système constitutionnel ou représentatif, auquel on fait allusion dans l'opinion opposée, ne règne pas partout. Il existe encore des monarchies absolues, où l'État se confond dans la personne du prince; et, même dans les pays qui jouissent du régime constitutionnel, la question mérite d'être discutée et résolue, attendu que les lois constitutionnelles n'y présentent pas partout les mêmes dispositions, qu'elles en contiennent au contraire de très diverses et de plus ou moins larges au sujet de l'initiative d'action qui appartient au souverain (4).

526. — 2° Il est de règle que l'immunité de la *juridiction criminelle* couvre également le souverain en voyage ou en résidence à l'étranger.

Assurément, ce principe n'est guère susceptible, à l'heure actuelle, d'applications pratiques : le temps n'est plus où, comme le disait un

(1) Paris, 3 juin 1872 (DAL., 1872, 2, 124).
(2) CALVO, *op. cit.*, III, p. 291.
(3) LAURENT, *op. cit.*, III, p. 59.
(4) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 510 et s.

ancien auteur, un prince pourrait « agissant en vrai brigand » ne respecter ni la vie, ni les biens, ni l'honneur des citoyens qui l'approchent, et porter partout « l'horreur et l'effroi » (1). Mais il peut encore arriver qu'un souverain trouble par ses agissements la moralité et la sécurité publiques, menace l'indépendance du gouvernement qui le reçoit ou compromette ses relations extérieures ; et, alors, il devient évident que les autorités locales ont le droit de prendre toutes les mesures de précautions nécessaires, de se saisir au besoin de la personne du délinquant et de procéder à son expulsion. Mais elles n'iront pas au delà, et cela dans l'intérêt même du pays; car une procédure criminelle instruite contre un souverain ne manquerait pas d'entraîner des embarras et des difficultés internationales, qu'il importe d'éviter.

Au reste, il n'est pas utile d'insister sur cette question : les faits qu'elle suppose constituent des anomalies tellement rares, l'histoire en offre si peu d'exemples, qu'il n'est guère intéressant de rechercher les règles qui doivent s'y appliquer, et qu'on peut sans crainte s'en tenir au principe théorique de l'exemption de la juridiction criminelle au profit des souverains.

527. — Les immunités que la pratique reconnaît aux souverains s'étendent-elles aux membres de leur famille et aux personnes de leur suite ? En théorie, il faut répondre négativement : aucune de ces personnes n'est chef d'État; aucune d'elles ne représente de près ou de loin le pouvoir exécutif. Néanmoins, en fait, on leur accorde les mêmes prérogatives, en témoignage d'amitié envers la nation étrangère ou envers son chef.

528. — On s'est demandé, enfin, si l'exterritorialité dont jouit le souverain ne lui donnait pas sur les personnes de sa suite certains droits de juridiction, soit au civil, soit au criminel.

La question ne présente guère d'intérêt pratique ; car, pour l'agiter, il faut supposer que le souverain a le droit d'exercer dans son propre pays le pouvoir judiciaire, le bon sens et la logique indiquant qu'il ne pourrait se prévaloir à l'étranger d'un droit qu'il n'aurait pas chez lui. Or, dans les États constitutionnels modernes, à la différence de ce qui se passait dans l'ancienne monarchie féodale ou sous la royauté absolue, les rois n'exercent plus de juridiction ni sur leurs sujets ni même sur les personnes de leur entourage. Néanmoins, il est encore quelques gouvernements despotiques où le monarque concentre tous les pouvoirs entre ses mains, et cette situation, bien qu'exceptionnelle, suffit pour donner quelque intérêt à la solution de la question.

Quelle doit donc être cette solution? De l'avis presque unanime des

(1) BYNKERSCHOEK, *op. cit.*, ch. 18.

auteurs, le souverain étranger ne saurait. hors de son pays, exercer aucun droit juridictionnel sur les personnes de sa suite. Autrement, on aboutirait à des conséquences inadmissibles. Qu'on suppose l'exercice d'une telle juridiction : obligera-t-on les autorités locales à prêter main-forte, et à mettre à exécution la sentence prononcée par le monarque ? Ou bien, autorisera-t-on le monarque à se servir dans ce but de la force qu'il peut avoir à sa disposition, en présence des autorités du pays, mais sans leur intervention, même en cas d'abus scandaleux ? Les deux solutions sont également inacceptables ; car, dans un cas comme dans l'autre, ce serait admettre sur le territoire national l'exercice d'une souveraineté étrangère, c'est-à-dire violer l'un des attributs essentiels de la souveraineté des États, le droit qui leur appartient de juger leurs nationaux (1).

CHAPITRE II

RELATIONS COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

---

529. — Les relations commerciales et économiques des nations comportent une double étude : l'étude du *droit de commerce international*, avec ses applications et ses restrictions ; l'étude des *consulats*, c'est-à dire des agents qui ont pour mission principale d'entretenir et de développer ces relations.

§ 1. — **Du droit de commerce international.**

I. — Principe.

530. — Une des conséquences de la souveraineté des États est le droit qui leur appartient d'établir entre eux telles relations que bon leur semble, sans que les Puissances tierces puissent à cet égard soulever la moindre opposition, si ce n'est en se fondant sur des restrictions for-

(1) *Suprà*, n° 515. — Cf. F. DE MARTENS, *op. cit.*, III, p. 424 ; LAURENT, *op. cit.*, III, § 57, p. 103 ; KLÜBER, *op. cit.*, § 49 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, III, p. 495 et s. — *Contrà*, BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 147.

mellement stipulées. C'est ce qu'on entend par *liberté du commerce* (1). Les principes de la loi naturelle ainsi que les nécessités de la vie sociale, individuelle ou collective, exigent que les hommes et les États puissent librement se transmettre les produits indispensables à leur existence. C'est pour eux un droit absolu, qui s'impose au respect des nations, du moins tant qu'il ne heurte pas l'exercice de leur souveraineté ni ne viole les droits qui leur ont été librement consentis.

531. — Il en résulte que tout peuple a le droit, si cela lui plaît, de s'isoler du monde entier, pour chercher en lui-même la satisfaction de ses besoins et de ses intérêts, qu'il peut interdire aux marchandises étrangères l'accès de son territoire, réserver à ses nationaux les voies de communication intérieures, ou encore s'attribuer le monopole commercial avec telle ou telle de ses possessions coloniales. Le refus de commercer avec les Puissances étrangères ne saurait être la cause d'une réclamation quelconque, encore moins d'une guerre légitime. Mais, si telle est la vérité théorique, en réalité, les choses se passent tout autrement. La politique égoïste et jalouse des temps passés a fait place, de nos jours, à une solidarité internationale, que les nécessités de la vie sociale ont rendue de plus en plus nécessaire. Naguère, les nations s'efforçaient d'ajouter à leur isolement naturel, en multipliant à l'envi les tarifs et les lois destinés à défendre leur commerce et leur industrie contre la concurrence étrangère ; leurs provinces elles-mêmes étaient séparées par des lignes de douanes et de péages, si difficiles à franchir que les plus riches arrivaient difficilement à nourrir leurs voisines pauvres et affamées ; les fleuves étaient coupés de barrières fiscales, et les marchandises ne pouvaient y être transportées sans avoir à acquitter des droits d'autant plus lourds qu'elles franchissaient un plus grand nombre de ces frontières arbitraires. Alors, on forçait la nature pour s'isoler. Aujourd'hui, on la force encore, mais pour se réunir. Les nations améliorent le cours de leurs rivières, unissent les bassins des fleuves et des mers, percent les montagnes et multiplient les voies de communication, pour supprimer les distances et faciliter les relations. Les échanges se développent, les intérêts se solidarisent et se confondent, les richesses croissent, le

(1) L'expression « liberté du commerce » a encore deux autres sens : 1° En économie politique, on appelle ainsi la liberté d'importation pour les marchandises étrangères et d'exportation pour les produits nationaux, en sorte que ni les uns ni les autres n'aient à payer de droits à leur entrée ou à leur sortie du territoire ; à ce point du vue, l'on dit indifféremment liberté du commerce, liberté des échanges ou libre-échange ; 2° à l'égard du droit public interne des nations, on entend par liberté du commerce la liberté offerte à tous les étrangers de s'établir et de faire le commerce dans un pays déterminé sous les mêmes conditions et avec les mêmes avantages que les nationaux.

bien-être général en augmente, en sorte qu'il n'est pas défendu d'entrevoir le jour où, grâce à cette union de plus en plus intime et de plus en plus nécessaire des peuples, les passions et les animosités politiques s'éteindront, pour faire place à un équilibre international nouveau, fondé sur l'estime réciproque qui naît de rapports incessants et de la poursuite pacifique du progrès et de la civilisation.

En attendant, et pour rester sur le terrain des faits, si l'isolement absolu des nations n'est plus possible, du moins celles-ci restent libres de prendre, en ce qui touche leur commerce extérieur, toutes les mesures propres à en assurer la prospérité. L'État est souverain maître à cet égard. Seul, il doit décider quelles limites il y a lieu de fixer à la liberté des échanges, de quels impôts il doit frapper les produits étrangers pour favoriser le commerce et l'industrie nationale, sans accroître outre mesure le prix des objets de première nécessité ni diminuer la valeur de ses productions en supprimant la concurrence, ou encore quelles inégalités de traitement il convient de faire subir aux divers pays avec lesquels il entretient des relations commerciales, suivant la nature de leurs produits ou les avantages qu'il obtient d'eux pour les siens. L'État, seul, a le droit de juger s'il ne convient pas de proscrire sur son territoire telles branches nuisibles du commerce, d'y assujettir à des règlements particuliers le trafic des négociants étrangers, de leur interdire momentanément telle place ou telle province, de déterminer les routes que leurs marchandises devront suivre pour pénétrer sur son sol ou de les soumettre à la nécessité de l'entrepôt. Tout cela est compris dans ce que l'on appelle la liberté du commerce. Cette liberté n'est donc pas incompatible avec les restrictions diverses que les États puisent dans leur souveraineté le droit d'y apporter et qui sont, aujourd'hui encore, l'état normal des peuples même vivant en paix.

II. — Applications du principe.

532. — Au point de vue international, le droit de commerce trouve son application pratique dans les *traités* qui réglementent les relations commerciales et économiques des peuples. Chaque État a le devoir de respecter les intérêts commerciaux des nations étrangères, dans la mesure où ce respect est conciliable avec les intérêts de ses propres nationaux ; chaque État a le droit d'exiger le même respect des autres. Ce droit et ce devoir sont les mêmes pour tous ; mais tous peuvent n'en pas concevoir l'observation de la même façon, car tous ne se trouvent pas dans des conditions de production identiques. Il en résulte, entre les

divers États, un ordre particulier de rapports, et la nécessité de réglementer ces rapports au mieux de leurs intérêts respectifs les conduit à conclure des arrangements propres à les favoriser. Cette considération d'utilité pratique suffit à justifier l'existence des traités de commerce (1).

533. — On peut dire que, si loin que l'on remonte dans l'histoire des relations internationales, on rencontre des traités de ce genre.

Dans l'antiquité, la convention conclue en l'an 509 avant Jésus-Christ entre Rome et Carthage est particulièrement connue. Les deux nations s'y réservaient chacune l'exploitation exclusive d'une portion des pays baignés par la Méditerranée. Certes, ce traité, comme tous ceux de l'époque, est loin de répondre aux idées actuellement admises sur le respect réciproque des droits et des intérêts des parties contractantes. Mais, il ne faut pas oublier que les cités antiques, jalouses de leurs prérogatives, ne songeaient qu'à s'isoler et ne se traitaient guère qu'en ennemies; leurs relations commerciales se bornaient la plupart du temps à des actes de brigandage. Leurs traités de commerce n'apparaissent, par conséquent, que comme des sortes de trêves, suspendant pour un temps déterminé le pillage et la piraterie.

Au moyen âge, et, particulièrement, sous l'influence des Croisades, le commerce international, et surtout le commerce maritime, prit une extension considérable. Dès le XI^{e} siècle, il est question de magistrats spéciaux, chargés de juger les différends commerciaux : on les appelle *consuls des marchands* ou *consuls de mer*. A cette époque, apparaissent les grandes foires européennes, restées célèbres, qui étaient administrées d'une façon presque régulière et auxquelles le roi ou les seigneurs accordaient des privilèges et des exemptions de taxes. Les associations commerciales se fondent, comme la célèbre Ligue hanséatique, et acquièrent une puissance considérable. En même temps, les traités de commerce entrent dans les habitudes des peuples.

Comme dans l'antiquité, l'objet de ces traités n'était pas de concilier les intérêts en conflit, mais seulement d'assurer d'une façon générale la sécurité du trafic international, en lui donnant la protection des lois et des gouvernements. Ainsi, la plupart d'entre eux disposent que chaque marchand ne répond que pour lui-même, et que, s'il ne fait pas honneur à ses engagements, les biens de ses compatriotes ne sauraient être confisqués, disposition qui jette un jour singulier sur les mœurs commerciales du moyen âge; beaucoup s'occupent de restreindre les effets déplorables des droits d'*aubaine* et de *varech*, en vertu desquels le patrimoine des étrangers était frappé de confiscations ou de taxes spéciales, et les biens des naufragés, les naufragés eux-mêmes, devenaient

(1) FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 158 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 352 et s.

la propriété des habitants de la côte; enfin, presque toujours, c'est un de leurs traits caractéristiques, les parties contractantes y cherchaient à se faire attribuer quelque monopole commercial ou à obtenir un de ces privilèges exclusifs que l'on conférait alors à des nations entières, à des corporations, ou même à de simples particuliers.

C'est vers la fin du XIV^e^ siècle et dans le cours du XV^e^ que les peuples du Nord commencèrent à conclure quelques arrangements de commerce (1). En France, les plus anciens remontent à la fin du XV^e^ siècle, et encore ne s'agit-il pas de conventions spécialement et uniquement consacrées au règlement des relations commerciales, mais seulement de clauses insérées dans les traités généraux de paix ou de guerre. Au XVII^e^ siècle, apparaissent les traités de commerce proprement dits, et surtout les traités particuliers au commerce maritime : leurs dispositions sont presque partout les mêmes, en sorte qu'une législation maritime uniforme finit par s'établir chez tous les peuples navigateurs. Presque tous contiennent une clause qui témoigne d'un adoucissement considérable dans les mœurs : en cas de rupture entre les contractants, ils fixent, en effet, un délai pendant lequel les sujets des belligérants, résidant en territoire étranger, pourront disposer librement des biens qu'ils y possèdent et se retirer sans être inquiétés. Au XVIII^e^ et surtout au XIX^e^ siècle, le mouvement qui poussait les nations à associer leurs intérêts commerciaux s'affirme avec une grande force; devenus plus fréquents dans la seconde moitié de ce siècle, les traités règlent partout les relations commerciales, s'éloignant ou se rapprochant suivant les circonstances de la liberté commerciale absolue, c'est-à-dire de ce régime dégagé de toutes les entraves imaginées par l'égoïsme national et l'esprit de fiscalité, qui est le but vers lequel doit tendre l'effort des nations civilisées (2).

534. — On s'est souvent demandé si le système des traités de commerce, mode actuel de réglementation des rapports internationaux au point de vue commercial et économique, était à l'abri de toute critique.

(1) Le plus ancien, peut-être, des arrangements purement commerciaux fut pris, en 1388, entre l'Angleterre et les chevaliers de l'Ordre teutonique, alors très puissant sur les bords de la Baltique. On en cite, de 1441, entre la Zélande, la Frise et la Hollande, d'une part, et, de l'autre, la Ligue hanséatique; de 1446, entre l'Angleterre les Flandres et le Brabant; de 1478, entre l'Angleterre et Maximilien d'Autriche (HAUTEFEUILLE, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, p. 117 et s.).

(2) V. sur le développement historique des relations commerciales et des traités de commerce, HAUTEFEUILLE, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*; PARDESSUS, *Collection des lois maritimes antérieures au XVIII^e^ siècle*; CAUCHY, *Le droit maritime international*; BLANQUI, *Histoire de l'économie politique*.

La question relève plus encore de l'économie politique que du droit des gens, et ne doit être ici que succinctement indiquée.

Les adversaires du système des traités le comparent aux lois générales que chaque pays est libre d'adopter pour fixer les conditions de son commerce extérieur, et n'hésitent pas à donner la préférence à celles-ci; en d'autres termes, ils tiennent les tarifs *légaux* ou *généraux* pour supérieurs aux tarifs *conventionnels*. Ils reprochent aux traités de constitue des engagements fermes, dont il est impossible de se délier avant le terme stipulé; or, des faits économiques nouveaux, des transformations industrielles imprévues, peuvent se produire, qui les rendent préjudiciables à l'un des contractants. Ils ajoutent que, par eux, le gouvernement aliène sa liberté fiscale et se met dans l'impossibilité de demander aux douanes l'équilibre du budget; que les négociations diplomatiques offrent moins de garantie aux industries nationales que la discussion par les assemblées parlementaires de chaque article d'un tarif général, parce que, alors même que le traité est soumis à la ratification du pouvoir législatif, celui-ci ne peut que l'approuver ou le rejeter dans l'ensemble, sans distinction ni division possible; enfin, que le tarif conventionnel, fait de concessions réciproques, peut sans doute favoriser l'exportation de certains produits nationaux, mais risque en même temps d'exposer les autres à une concurrence redoutable, par suite des réductions de taxes qui auront dû être accordées aux produits similaires étrangers (1).

Les partisans des traités de commerce ne nient pas l'utilité des tarifs généraux : ils reconnaissent qu'ils sont nécessaires tant pour régler l'importation des produits fabriqués par les pays qui se refusent à la conclusion de toute convention que pour servir de régime provisoire, lorsque les traités conclus viennent à expiration et que les intéressés n'entendent ni les proroger ni en passer immédiatement de nouveaux. Mais ils soutiennent que les États ont tout avantage à traiter le plus souvent possible, et cela pour les raisons suivantes : 1° Les traités assurent au commerce et à l'industrie nationale la stabilité qui leur est indispensable pour entreprendre et mener à bien les grandes entreprises : les commerçants et les industriels ne seront pas arrêtés par la crainte de voir leurs opérations entravées par des modifications dues à des revisions incessantes de la législation fiscale, et n'hésiteront pas à faire les dépenses nécessaires pour réaliser d'importants progrès dans leur outillage et leurs procédés; 2° le commerce a besoin d'une constitution qui survive aux vicissitudes politiques et

(1) CAUWÈS, *Précis du cours d'économie politique*, I, p. 677 et s.; Rapport du ministre de l'agriculture et du commerce du 9 février 1876 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 429 et s.).

aux changements de personnes dans le gouvernement ; cette constitution, les traités la lui donnent. Il est vrai, comme on l'objecte, que le contrôle du parlement s'exerce beaucoup moins efficacement en matière de ratification de traités que lorsqu'il s'agit de voter les divers articles d'un tarif général ; mais, en revanche, il n'est pas sans avantage que les questions douanières échappent à la pression directe des intérêts souvent égoïstes des industries qu'elles concernent ; 3° enfin, les traités assurent, en compensation des réductions de tarifs qui peuvent être accordées sans péril aux produits étrangers, des avantages correspondants aux produits nationaux exportés, tandis qu'un État courrait assurément un certain danger à prendre l'initiative d'une telle réduction par une simple modification de son tarif général, s'il n'était assuré d'avance d'obtenir des Puissances étrangères des faveurs réciproques. Sans doute, c'est encore une objection possible, les traités risquent de sacrifier les intérêts d'un certain nombre d'industries nationales au profit des produits d'exportation ; mais, il est facile de prévenir le danger en fixant dans le tarif légal, au profit des industries particulièrement menacées par la concurrence étrangère, des droits de protection assez élevés, pour qu'il y ait une marge suffisante aux négociations qui s'engageront par la suite à leur sujet. Le tarif conventionnel ne détruira pas la protection ; il ne fera que la réduire à sa mesure normale.

535. — Les traités de commerce se réfèrent soit à des matières *commerciales* proprement dites, soit à des matières *économiques*.

A. — *Traités relatifs aux relations commerciales.*

536. — Les traités de commerce proprement dits ont pour objet la conciliation des intérêts opposés représentés par les parties contractantes. Celles-ci sont, en principe, libres d'y insérer les clauses qu'elles jugent utiles au développement de leur commerce : « Il est libre à chacune de renoncer à son droit ; une nation peut restreindre son commerce en faveur d'une autre, s'engager à ne pas trafiquer d'une certaine espèce de marchandises, s'abstenir de commercer avec tel ou tel pays, etc... La liberté naturelle du commerce n'est point blessée par les traités de cette nature, car cette liberté consiste seulement à ce qu'aucune nation ne soit troublée dans son droit de commercer avec celles qui consentent à trafiquer avec elle, et chacune demeure libre de se prêter à un commerce particulier ou de s'y refuser, suivant qu'elle juge être le plus grand bien de l'État » (1). Ces principes sont certains,

(1) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 620.

mais il faut reconnaître qu'un certain nombre des applications que les anciens auteurs en présentaient ne conviennent plus guère à la politique commerciale des temps modernes.

Ainsi, l'on prévoyait jadis, l'hypothèse d'un peuple stipulant le monopole d'un commerce déterminé, et, plus spécialement, celui d'objets de première nécessité ; l'on se demandait quels seraient, en pareils cas, les droits des États menacés dans leur existence par le caprice et la rapacité d'un seul (1). Il est évident qu'une question de ce genre ne saurait actuellement se poser : la politique actuelle a des vues autrement larges, et ce n'est pas à des monopoles ou à des privilèges exclusifs que les nations modernes vont demander leur prospérité commerciale et industrielle.

De même, les États ne songent plus à s'assurer, comme autrefois, le monopole du commerce sur un territoire déterminé. Au XVI^e^ siècle, les Portugais et les Espagnols s'étaient ainsi réservé leurs possessions de l'Inde : nul ne pouvait pénétrer sur le sol d'une colonie espagnole, s'il n'était Espagnol ; l'importance des capitaux dont l'étranger pouvait disposer, l'éclat de son nom et de ses talents, la puissance de son industrie, étaient des motifs de plus pour qu'il s'en vît refuser l'accès. Bien plus, les colonies ne devaient produire que ce qui pouvait être utile à la métropole, et s'interdire la production de tout ce que celle-ci jugeait à propos de leur vendre : la mère-patrie, en s'assurant ainsi des marchés sans concurrence, devenait maîtresse des conditions de l'échange. Ce système colonial avait eu beaucoup de succès ; en France, Colbert l'appliqua, en le régularisant ; l'Angleterre, la Hollande, le Danemark, la Suède, le pratiquèrent tour à tour. Mais il devait disparaître. A la fin du XVIII^e^ siècle, l'émancipation des colonies anglaises de l'Amérique du Nord lui avait porté un coup sensible. La soudaine prospérité des États-Unis, succédant aux établissements faibles et précaires des Européens en Amérique, apprit aux nations qu'il y avait plus de profit à trafiquer avec un peuple libre et laborieux qu'avec des vassaux asservis par des règlements égoïstes et jaloux. En France, l'émancipation des colonies fut définitivement accomplie par la loi du 3 juillet 1861, qui n'était elle-même que la conséquence des traités nouvellement conclus avec la Grande-Bretagne. L'on peut dire aujourd'hui qu'en principe, le marché des colonies est, sans distinction, ouvert à tous les commerçants, et l'accès de leurs ports libre pour tous les pavillons.

537. — Les *clauses* des traités de commerce offrent une extrême diversité. Il nous paraît difficile, sinon impossible, de chercher à les classer, encore plus de les énumérer (2). Nous nous bornerons à

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

(2) Les auteurs qui ont cherché à faire ce classement ou cette énumération

signaler l'une d'entre elles, à cause de sa fréquence, la clause dite *de la nation la plus favorisée*.

La clause de la nation la plus favorisée stipule que les parties contractantes n'accorderont aux Puissances tierces aucun avantage spécial, sans que cet avantage ne devienne immédiatement commun à l'un ou à l'autre d'entre elles. Quelle que soit la forme sous laquelle elle se présente, elle poursuit toujours le même but, qui est de faire obtenir aux contractants un traitement au moins égal à celui dont jouissent les peuples faisant un commerce analogue, de ne pas leur faire payer plus de droits que la nation qui en paye le moins, de procurer à leurs nationaux les mêmes immunités ou avantages que ceux dont peuvent se prévaloir les sujets des autres États. En un mot, elle généralise immédiatement les concessions faites par le tarif conventionnel (1).

Pour la justifier, on fait valoir une considération qui ne manque pas de valeur. Les États, qui négocient un traité de commerce, cherchent avant tout à concilier leurs intérêts respectifs; ils arrêtent les clauses qui leur semblent les plus propres à atteindre ce but. Mais, que l'un des contractants vienne ensuite à consentir à une Puissance tierce quelque avantage particulier, l'équilibre sera rompu au détriment de l'autre. Celui-ci ne manquera pas de protester, en montrant que les conditions du traité qui le lie se trouvent modifiées et que sa valeur en est altérée ; le caractère essentiellement pacifique des conventions commerciales en souffrira; des inimitiés en résulteront, et des alliances, nuisibles à la paix publique, seront formées par l'État qui a juste sujet de se plaindre de son co-contractant. Or, la clause de la nation la plus favorisée écarte ces dangers. Néanmoins, des objections très sérieuses ont été soulevées contre elle. On lui reproche surtout de compromettre la stabilité des traités de commerce, et, par là même, de faire disparaître leur plus grand avantage. Les traités, avons-nous dit, sont faits de concessions réciproques; or, quelle utilité y aurait-il à peser dans des négociations diplomatiques les avantages respectifs des parties contractantes, si cet équilibre devait être immédiatement détruit par une convention parallèle? « Si l'on ne tient pas compte dans un traité de la situation particulière des contractants, de leurs forces res-

émettent chacun, à cet égard, un système différent. Cf., notamment, F. DE MARTENS, *op. cit.*, I, p. 374 et s.; KLÜBER, *op. cit.*, p. 214 et s.; TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 371 et s.; FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 161 et s.

(1) L'Allemagne a fait insérer, notamment, cette clause dans le traité de Francfort. L'article 11 de ce traité dispose que, si la France accorde une faveur quelconque à l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche ou la Russie, le bénéfice en est immédiatement applicable à l'Allemagne, et réciproquement.

pectives, des ressources dont ils disposent, du degré de faveur qu'on peut leur accorder sur le marché national, le régime des traités n'est plus qu'un tarif général incessamment remanié, sans les avantages de contrôle et d'indépendance que garantit le vote régulier d'une loi de douane. » De plus, cette clause oblige à donner aux différents traités une échéance commune, afin que les contractants puissent recouvrer à un moment donné leur liberté douanière : or, cette condition n'est pas toujours réalisable. Enfin, malgré les avantages que les partisans du libre échange en attendent, on constate qu'à diverses reprises elle a empêché l'adoption de mesures libérales (1).

538. — Les traités d'*union douanière* constituent une variété importante des traités de commerce. Ils ont pour but de supprimer toute ligne de douane entre les États contractants et de soumettre leur commerce extérieur à une réglementation uniforme.

Ces traités peuvent être conclus par des États souverains et indépendants : telle était l'union douanière formée par les États allemands sous le nom de Zollverein ; telle est encore l'union conclue entre la France et la principauté de Monaco le 9 novembre 1865 (2). Celle-ci peut être considérée comme un type parfait de l'espèce : on y trouve la suppression de la frontière douanière entre les deux États et l'établissement d'une ligne de douane unique pour les deux pays (art. 1), l'unité de législation et de procédure relatives au régime douanier (art. 2 et 3), l'égalité de traitement pour les objets provenant des deux États contractants (art. 5 et s.), l'unité d'administration, laquelle est confiée à des agents français (art. 9 et s.), l'abandon des droits de douane et de navigation au profit de l'un des contractants, la France, moyennant une indemnité annuelle (20,000 fr.), payée par celle-ci à l'autre (art. 10).

Mais, le plus souvent, de pareils traités sont passés entre États unis par un lien réel ou personnel, ou entre États fédéraux.

Pour l'administration des intérêts communs, la répartition des bénéfices et des charges, les rapports avec les Puissances étrangères, l'union est généralement soumise à une direction unique, dont les éléments varient d'ailleurs suivant les cas : elle appartient tantôt aux gouvernements des États unis eux-mêmes, s'ils sont en petit nombre ou peu

(1) Ainsi, en 1867, la France proposait d'admettre avec un droit réduit les cotons filés à la main en Tunisie. La filature française n'en aurait pas souffert. Mais on dut y renoncer, parce que l'Angleterre, par le droit au traitement de la nation la plus favorisée, se trouvait du même coup admise à revendiquer la même réduction pour ses filés mécaniques. — Cf. CAUWÈS, *op. cit.*, I, p. 681, note 2 ; Rapport du ministre de l'agriculture et du commerce du 9 février 1876 (DE CLERCQ, XI, p. 430 et 437.) V. en sens inverse, FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *op. cit.*, p. 163 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 398.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, IX, p. 407 et s.

puissants, tantôt à des délégués temporaires ou permanents, dont les actes sont soumis au contrôle des Puissances intéressées, tantôt enfin, si l'union existe entre un État faible et un État fort, au gouvernement le plus puissant.

B. — *Traités relatifs aux relations économiques.*

539. — Sous ce titre, nous comprenons toutes les conventions nécessaires ou simplement utiles à la vie sociale des États, dans l'ordre des intérêts matériels et moraux.

Ces conventions se réfèrent, principalement, aux monnaies, aux poids et mesures, aux correspondances postales et télégraphiques, aux chemins de fer, à la propriété littéraire et artistique, aux mesures sanitaires.

Conventions monétaires.

540. — Les États jouissent, en vertu de leurs droits de souveraineté, de la plus entière indépendance quant au monnayage et à l'admission des monnaies étrangères sur leur territoire. Il n'ont que leurs propres intérêts à consulter, lorsqu'il s'agit pour eux de déterminer le titre de leurs monnaies, leurs valeurs, leurs subdivisions, leur mode de fabrication, lorsqu'il y a lieu de fixer la valeur des monnaies étrangères et d'en régler la circulation, ou encore de prohiber l'exportation des monnaies nationales ou des lingots d'or et d'argent. Non seulement l'État est libre d'adopter le système monétaire qui répond le mieux à ses convenances et aux besoins de son commerce, mais il est maître de le modifier, sitôt que les variations survenues dans la valeur des métaux précieux ou les exigences des échanges internationaux lui en font une nécessité.

L'exercice de ce droit absolu finit par engendrer une diversité de systèmes et une fréquence de réformes monétaires, qui, avec la multiplicité des relations commerciales incessamment accrues par la facilité et la rapidité des moyens de transport et de correspondance, offrent chaque jour plus d'inconvénients. L'idéal serait une union monétaire universelle et une monnaie internationale unique. C'est peut-être ce que nous réserve l'avenir. Mais, jusqu'à présent, il n'existe que des unions monétaires restreintes, dont il est juste cependant de reconnaître la très heureuse influence sur le développement et la sûreté des rapports commerciaux et industriels des pays qu'elles comprennent.

541. — La plus importante est, sans contredit, l'*Union monétaire latine*, fondée en 1865 entre la France, l'Italie, la Belgique et la Suisse, auxquelles la Grèce s'adjoignit en 1868. Les Puissances qui l'établirent

avaient un système monétaire identique, et cette circonstance facilita singulièrement leur rapprochement. Lors de la découverte des gisements aurifères de la Californie et de l'Australie, en 1850, et de la perturbation profonde que cette découverte jeta dans la circulation monétaire de l'Europe, le gouvernement français proposa la réunion à Paris d'une conférence chargée de rechercher quelles seraient les meilleures conditions de fabrication et de circulation des monnaies sur le territoire des États qui s'y feraient représenter. La conférence, ouverte le 20 novembre 1865, aboutit à la convention du 23 décembre de la même année, laquelle établissait un régime fixe et fondamental, ayant pour base l'unité de l'étalon, l'égalité de poids et de titre, la division d'après le système décimal et l'adoption de la pièce de cinq francs comme unité monétaire (1).

A peine cette convention était-elle signée que la cause qui l'avait fait conclure disparut : la valeur relative de l'or et de l'argent redevint normale. Mais cet équilibre ne devait pas se maintenir. Une dépréciation considérable se produisit dans la valeur de l'argent, et les Puissances signataires du traité de 1865 se virent obligées de prendre des mesures propres à empêcher l'or de sortir de leurs territoires. Dans ce but, une convention additionnelle fut conclue par elles le 31 janvier 1874 (2) : elles y prenaient l'engagement de ne fabriquer ou ne laisser fabriquer sur leur sol de pièces d'argent de cinq francs que pour une valeur n'excédant pas certaines limites, fixées pour chacune d'elles d'après le chiffre de sa population et le montant de ses obligations antérieures. Cette convention, qui devait durer une année, fut renouvelée en 1875, puis en 1876. En 1877, la baisse de l'argent augmentant toujours, une mesure plus radicale parut nécessaire : la frappe de l'argent fut entièrement suspendue.

La convention de 1865 devait avoir une durée de quinze années et ne prendre fin qu'au 1er janvier 1880. Les changements survenus dans la circulation des monnaies en Europe, les perturbations graves dont le marché des métaux précieux avait été l'objet, la suspension de la frappe de l'argent dans les pays de l'Union latine et les modifications successives subies par le traité de 1865, amenèrent sa dénonciation avant l'échéance stipulée. Une nouvelle conférence, réunie à Paris, aboutit à la convention monétaire du 5 novembre 1878, qui maintenait entre la

(1) De Clercq, *op. cit.*, IX, p. 453.

(2) De Clercq, *op. cit.*, XI, p. 138 et suiv. — Entre les années 1865 et 1874 se placent un certain nombre de conférences monétaires qui n'ont pas eu de résultats particulièrement intéressants : nous citerons cependant une conférence internationale qui s'est tenue à Paris, en juin 1867, pour étudier les bases d'un système uniforme entre les principaux États d'Europe et d'Amérique.

France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse l'union primitivement établie sur des bases quelque peu modifiées : le monnayage des pièces de cinq francs tant en or qu'en argent était provisoirement suspendu et ne devait être repris, au moins quant aux pièces d'argent, que du consentement unanime des parties contractantes; l'émission des autres pièces divisionnaires d'argent ne devait pas, dans chaque État, dépasser une certaine valeur, calculée d'après le chiffre de la population ; enfin, la convention n'était conclue que pour six ans, c'est-à-dire jusqu'au 1er janvier 1886, les négociateurs ayant pensé que ce terme était à la fois et assez court pour permettre d'en modifier, s'il y avait lieu, les dispositions, et assez long pour permettre à l'une des Puissances signataires, l'Italie, de réaliser la suppression promise par elle de ses coupures de papier-monnaie inférieures à cinq francs (1).

Contre toute espérance, la convention de 1886 n'atteignit pas le terme fixé pour son échéance : elle fut, auparavant, dénoncée par la Suisse. Une conférence dut se réunir à nouveau, et ses travaux amenèrent la signature de la convention du 6 novembre 1885 et de l'acte additionnel du 12 décembre de la même année (2). En prenant part à ces délibérations nouvelles, le gouvernement français poursuivait un triple but : 1° renouveler l'union pour une période illimitée; 2° introduire dans le pacte certaines dispositions dont l'expérience avait démontré l'utilité, comme le maintien du cours légal de la pièce de cinq francs en argent pendant la durée de l'union, et, si ce cours n'était pas maintenu, l'admission par les banques des Puissances contractantes des pièces frappées à leur effigie : sans prévoir en effet le relèvement de la valeur de l'argent, le gouvernement français estimait qu'il pouvait être utile, à un moment donné, de reprendre la libre frappe des monnaies d'argent, sans avoir à craindre le refus de l'un des États de l'Union, mais aussi sans léser les droits ni les intérêts de personne ; 3° enfin, dans le cas où l'union viendrait à se dissoudre, régler les conditions dans lesquelles il serait procédé à l'échange des pièces de cinq francs en argent entre les États associés, ainsi que la fixation et le remboursement du solde. Les plénipotentiaires adoptèrent ces propositions. Mais la Belgique, ayant refusé péremptoirement d'admettre la dernière, ne voulut pas se lier. Une transaction finit par intervenir, et, par un acte additionnel du 12 décembre 1885, la Belgique adhérait à la convention sous certaines réserves, réserves dont la France s'est d'ailleurs assuré le bénéfice éventuel à titre de réciprocité (3).

(1) De Clercq, *op. cit.*, XII, p. 356 et s.
(2) De Clercq, *op. cit.*, XV, p. 909 et s.
(3) De Clercq, *op. cit.*, XV, p. 906 et s.

La convention de 1885 fixait à l'Union latine un délai de cinq ans; en 1891, elle a été renouvelée par tacite reconduction (1).

Conventions relatives aux poids et mesures.

542. — C'est en France que fut fondé le système métrique des poids et mesures. La loi du 1er août 1789, complétée par les lois du 18 germinal an III et 19 frimaire an VIII, décréta que le nouveau système, basé sur le méridien de la terre et la division décimale, s'appliquerait à l'avenir sur tout le territoire de la République.

Les avantages et la simplicité du système décimal étaient trop évidents pour ne pas attirer l'attention des États : les expositions universelles de la seconde moitié de ce siècle contribuèrent pour une large part à les faire apprécier. Un mouvement très marqué se dessina en faveur de son adoption, et la France, désireuse de le faire aboutir, convoqua en 1870 une commission internationale, dont les travaux devaient préparer son usage général, en lui donnant toute la fixité et la précision désirables. La guerre franco-allemande obligea la commission à s'ajourner. Mais, en 1872, elle put se réunir de nouveau. Vingt-sept États s'y firent représenter. Après de longues discussions et l'exécution des prototypes internationaux, une convention fut signée à Paris, le 20 mai 1875, pour une durée de douze ans. Aux termes de ses dispositions essentielles, les parties contractantes fondaient et entretenaient à frais communs, à Paris, un *bureau international des poids et mesures*, lequel fonctionnait sous la direction et la surveillance exclusives d'un *comité international des poids et mesures*, placé lui-même sous l'autorité d'une *conférence générale des poids et mesures*, formée des délégués des États associés. Le bureau international était chargé de vérifier les nouveaux prototypes du mètre et du kilogramme, de les conserver, de leur comparer périodiquement les étalons nationaux, etc., en un mot, d'arriver par tous les moyens possibles à l'unification internationale du système métrique, unification que réclamaient, au nom des sciences et des arts de précision, la plupart des États qui en avaient adopté le principe.

La convention de 1875, dont le terme venait à échéance en 1887, a été renouvelée.

Conventions postales.

543. — Le droit pour tout État d'établir et d'organiser comme il l'entend le service postal sur son territoire est une conséquence de sa

(1) Cf. sur l'union monétaire latine, son origine et ses phases diverses, VAN DER REST, dans la *Revue de dr. int.*, XIII, p. 268 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 983 et s.

souveraineté. Mais le respect dû à la souveraineté des États limitrophes exige que ce droit ne puisse être exercé que jusqu'à la frontière, sauf le cas où une servitude publique grèverait, à cet égard, l'un de ces États (1).

L'organisation d'un service aussi compliqué nécessite dans chaque pays une législation spéciale. L'activité commerciale et industrielle de l'État, sa prospérité générale, sont profondément intéressées à ce qu'il fonctionne régulièrement. L'état actuel des relations économiques exige même quelque chose de plus : si, à la rigueur, l'État peut se contenter des communications postales organisées sur son territoire, sans se préoccuper d'en établir avec l'étranger, on peut affirmer qu'un pareil isolement le condamnerait à une infériorité morale et matérielle des plus regrettables. C'est une vérité d'expérience, et nul ne songe à la contester, que l'échange des idées, des sentiments, des progrès réalisés de toutes parts, la communication des œuvres dues au génie des hommes, sont la vie même des sociétés politiques et la condition de leur progrès, que la transmission facile et rapide des nouvelles de l'extérieur procure au commerce national des éléments d'informations indispensables à la sûreté et à l'activité de ses opérations, qu'elle aide aux progrès de la science et de l'industrie, qu'elle maintient et fortifie l'esprit national, en permettant aux citoyens qui voyagent ou résident à l'étranger d'entretenir avec leurs compatriotes des rapports incessants. Les gouvernements l'ont si bien compris, qu'à l'heure actuelle, tous ou presque tous sont liés par des *conventions postales*, qui assurent et régularisent la transmission des correspondances sur leurs territoires respectifs.

Ces conventions ont des intérêts divers à concilier. Il est évident que les États n'ont pas tous, dans leurs relations postales avec l'étranger, les mêmes besoins à satisfaire : ces besoins varient avec leur situation géographique, industrielle, commerciale et politique; les circonstances et le progrès du temps viennent incessamment les modifier. On ne saurait donc indiquer de principe absolu qui domine la conclusion de ces traités ; mais il reste acquis que les postes, destinées à faciliter les communications entre les peuples, doivent tomber sous la protection du droit international, qui ne doit permettre en aucun

(1) Ainsi, la convention du 13 octobre 1807 (art. 11 et 12) stipulait le passage de la poste saxonne à travers la Silésie, de Saxe dans le duché de Varsovie. — Il peut également arriver qu'un État de faible importance abandonne l'exercice de son droit, pour échapper aux complications de l'organisation des postes, soit à un État voisin, soit même à un particulier. C'est ainsi que, pendant longtemps, les princes de Tour et Taxis eurent le monopole du service postal dans un certain nombre d'États du centre de la Confédération germanique (DE CLERCQ, *op. cit.*, II, p. 556 et 565).

cas l'arrêt de la circulation des correspondances, la violation de leur secret, ou le refus aux agents de transmission, navires et autres moyens de transport, des privilèges et des égards dus aux intérêts considérables dont ils sont porteurs. Sans doute, il est parfois arrivé que la raison d'État ou des considérations politiques spéciales en ont fait autrement décider : mais ces exceptions, assez rares en somme, ne doivent pas infirmer la valeur de la règle elle-même, que la conscience des peuples libres tient pour absolue ; et, si la guerre ou quelque autre cas de force majeure peut suspendre la circulation postale, l'interruption n'est jamais qu'accidentelle, et cesse avec le rétablissement de l'ordre social.

544. — Les conventions postales peuvent être de natures diverses. Les unes ont pour but de réglementer, entre deux ou plusieurs États, la transmission réciproque et directe des correspondances nationales ou étrangères : elles déterminent les modes d'envoi, le poids et la dimension des objets envoyés, les droits à percevoir ainsi que le partage de leur produit entre les contractants ; elles assurent, par des mesures administratives prises en commun, la marche des services internationaux. D'autres ont des objets plus spéciaux, tels que l'échange des mandats-poste (1), la transmission des valeurs (2), le recouvrement des effets de commerce (3), l'échange des échantillons de marchandises et des colis postaux (4), etc. Mais, quelles qu'elles soient, elles sont toutes dominées par le traité conclu à Berne, le 9 octobre 1874, pour la création d'une union générale des postes, et par la convention générale d'union postale universelle du 1er juin 1878, modifiée sur certains points par les décisions du congrès postal universel de Lisbonne, en 1885.

545. — Le congrès de Berne, réuni le 15 septembre 1874, comptait

(1) Convention du 4 juin 1878 entre la France et un grand nombre d'États européens (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 134 et s.) ; convention des 9 avril et 30 juin 1884 entre la France d'une part, la Perse et le Japon de l'autre (DE CLERCQ, *op. cit.*, XIV, p. 349 et s., 388 et s.), etc.

(2) Convention du 1er juin 1878 entre la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, etc. (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 127 et s.) ; convention du 8 décembre 1880 entre la France et l'Espagne (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 612 et s.), etc.

(3) Conventions de la France avec la Suisse (6 janvier 1880), l'Allemagne (24 mars 1880), le Luxembourg (27 mars 1880), les Pays-Bas (21 avril 1880), la Suède (30 juin 1880), le Portugal (26 juillet 1880) (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 515 et s., 539 et s., 542 et s., 547 et s., 554 et s., 575 et s., 583 et s.).

(4) V., notamment, pour l'échange des échantillons de marchandises le traité d'union postale du 1er juin 1878, art. 5, § 3 et 15 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 94 et s.) ; pour l'échange des colis postaux, la convention du 3 novembre 1880 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XII, p. 593 et s. ; *Revue de droit international*, XIII, p. 85).

35 délégués, représentant 350 millions d'habitants et 22 administrations postales : il aboutit au traité du 9 octobre de la même année, qui créait l'*Union générale des postes* entre 21 Puissances tant en Europe qu'en Amérique. Le gouvernement français avait tout d'abord refusé d'y adhérer : le système adopté par le congrès s'écartait en effet des doctrines traditionnelles de la France ; en outre, la fixation de l'entrée en vigueur du traité au 1er juillet 1875 était de nature à troubler les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice courant ; enfin, le droit accordé à la majorité des contractants de reviser la convention et par conséquent de modifier ses dispositions tous les trois ans pouvait être regardé comme menaçant pour l'équilibre des budgets futurs. Mais, peu après, la France ouvrit de nouvelles négociations, et fit signer l'acte additionnel du 3 mai 1875, qui consacra à son profit l'ajournement de l'exécution du traité au 1er janvier 1876 et la nécessité de l'unanimité des suffrages pour modifier les tarifs convenus (1).

Le traité de Berne repose sur trois principes essentiels : 1° l'application complète de la liberté du travail ; les États qui font partie de l'union forment au point de vue postal un seul et même territoire, sur toute l'étendue duquel les correspondances s'échangent avec la même facilité que si elles circulaient à l'intérieur d'une même nation ; — 2° la simplification de la répartition des taxes perçues entre les offices postaux des divers États : pour supprimer une comptabilité compliquée et incompatible avec les nécessités d'un service considérable, chaque administration conserve à son profit l'intégralité des perceptions qu'elle opère ; 3° enfin, la réduction des tarifs, dont il serait trop long et d'ailleurs inutile de donner ici l'énumération. En même temps, le traité organisait, sous le nom de *Bureau international de l'union générale des postes*, un office central chargé, sous la haute surveillance de l'administration des postes suisses, de publier et de distribuer les renseignements de toutes sortes, relatifs au service international ; d'émettre son avis sur les questions litigieuses ; d'instruire les demandes de modification au règlement ; de notifier les changements adoptés ; de faciliter les opérations de la comptabilité internationale, et, en général, de procéder aux travaux et aux études dont il serait saisi dans l'intérêt de l'union postale. Enfin, il était stipulé que, tous les trois ans, les plénipotentiaires des pays intéressés se réuniraient, pour perfectionner le système, y introduire les améliorations jugées nécessaires et discuter les affaires communes.

546. — En exécution de cette dernière clause, une nouvelle conférence s'ouvrit le 2 mai 1878. Trente-deux administrations postales y furent

(1) Cf. KIRCHENHEIM. *Les congrès internationaux de la poste et des télégraphes* (*Revue de droit international*, XII, p. 467 et s.).

cette fois représentées. Un traité nouveau sortit de ses délibérations, le 1er juin 1878 (1). Il substitua la dénomination d'*Union postale universelle* à celle d'union générale des postes, employée par le traité de 1875, voulant indiquer par là le caractère illimité de l'association, que de nombreuses adhésions, venues de toutes les parties du monde, avaient sensiblement élargie. Son but fut, particulièrement, de réduire les tarifs, de les reviser dans le sens de l'unité et de la réciprocité, sans cependant se départir de l'esprit de conciliation si nécessaire au développement d'une union de ce genre. Il décida que tous les cinq ans un congrès se réunirait pour aviser aux améliorations du système, ajoutant d'ailleurs que la réunion des plénipotentiaires des États contractants ou de simples conférences administratives seraient possibles avant l'expiration du délai, lorsque la demande en serait valablement faite et approuvée par les deux tiers, au moins, des gouvernements ou des offices postaux. Enfin, le traité de 1878 conservait l'institution d'un office central, fonctionnant à Berne sous le contrôle de l'administration des postes suisses, auquel il donna le nom de *Bureau international de l'union postale universelle* (2).

547. — L'organisation internationale des postes est essentiellement mobile, au moins dans ses détails. Il ne faut donc pas s'étonner si la revision des traités qui y sont relatifs s'impose à des époques rapprochées. De nouveaux congrès postaux se sont réunis en 1885, à Lisbonne, et en 1892, à Vienne. Il n'y a guère été créé d'institutions nouvelles ; mais on s'est appliqué à consolider les bases et l'organisation de l'Union, en y introduisant certaines modifications de détail, qui n'en n'altèrent pas d'ailleurs le système général (3).

En résumé, les traités de Berne et de Paris, bases de l'organisation actuelle, offrent l'avantage d'une alliance solide, jointe à une liberté dont chaque État peut user en tout ce qui n'est pas contraire à leurs dispositions formelles. Non seulement la législation postale interne des États contractants n'y est soumise à aucune restriction, mais encore ces États ont la faculté de prendre entre eux les arrangements que bon leur semble, pourvu que ce ne soit pas sur des points qui intéressent l'ensemble de l'Union. L'indépendance des administrations particulières se combine heureusement avec la plus stricte unité ;

(1) De Clercq, *op. cit.*, XII, p. 94 et s., 105 et s., 114.

(2) Ce bureau publie tous les mois, depuis octobre 1875, un journal spécial, l'*Union postale*, qui contient, écrites en français, en allemand et en anglais, des études intéressantes sur toutes les questions postales.

(3) Cf. la *Revue de droit international*, XVIII, p. 92 et s., sur les derniers congrès internationaux de la poste et du télégraphe. V. aussi De Clercq, *op. cit.*, XV, p. 750 et s., 758 et s.

la liberté des Puissances n'a pour limite que les exigences des intérêts communs.

Conventions télégraphiques.

548. — Il serait superflu d'insister sur les services de tous genres que la télégraphie électrique rend aux gouvernements et aux particuliers, en leur permettant d'être pour ainsi dire instantanément au courant des événements du monde entier et d'envoyer partout, avec une rapidité prodigieuse, leurs instructions et leurs ordres (1). Les États n'ont pas manqué de reconnaître l'utilité d'un si merveilleux instrument de communication; ils ont compris en même temps que leur intérêt était de s'accorder sur des règles communes, propres à en assurer le fonctionnement le plus avantageux sur leurs territoires respectifs. L'entente devait s'établir d'autant plus aisément qu'il s'agissait d'une invention nouvelle, et qu'il n'y avait à tenir compte ni d'usages établis ni de systèmes financiers particuliers.

Certes, il n'y a pas de doute qu'ici, comme ailleurs, les États jouissent de la plus entière indépendance et soient libres de ne pas adhérer aux unions télégraphiques existantes. Une telle abstention n'aura pas d'autre effet que d'empêcher les Puissances étrangères d'établir ou d'étendre leurs lignes télégraphiques sur le territoire des États qui s'y refusent, ainsi que de prolonger les câbles sous-marins dans leurs eaux territoriales, c'est-à-dire dans les eaux soumises à leur souveraineté. Mais, nous répéterons ici ce que nous avons dit du service postal : les nécessités actuelles de la vie internationale restreignent forcément sur ce point l'exercice absolu de l'indépendance des nations, et l'État, qui ne craindrait pas de s'opposer à tout établissement sur son territoire ou dans ses eaux de lignes télégraphiques internationales, s'exposerait sans aucun doute à un isolement funeste, et même, on peut le dire, à des représailles méritées. Au reste, tous connaissent trop leurs véritables intérêts pour ne pas rechercher les mesures propres à faciliter leur rapprochement, et c'est ce qui explique le grand nombre de conventions qui ont été passées en vue d'assurer le fonctionnement régulier et continu du service qui nous occupe.

549. — Ces conventions furent d'abord conclues par les États limitrophes, désireux de faire correspondre leurs lignes télégraphiques et de soumettre la transmission de leurs dépêches à des règles uniformes (2).

(1) L. RENAULT, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, I, p. 351 et s.

(2) Tels sont, pour ne citer que des conventions intéressant la France, les traités conclus par cette Puissance avec la Belgique le 8 avril 1851, avec le grand-duché de Bade le 25 août 1852, avec la Suisse le 23 décembre 1852,

Ces accords isolés n'ont pas tardé à se transformer en conventions plus générales, ayant un caractère vraiment international (1). Mais ces unions elles-mêmes, comprenant des groupes d'États, devinrent insuffisantes. Les progrès de la science, l'extension des lignes et la multiplicité des correspondances firent naître l'idée d'une convention universelle, fixant des règles uniformes pour l'administration et les communications télégraphiques entre tous les États. Pour la réaliser, le gouvernement français prit l'initiative d'une conférence internationale, qui se réunit à Paris. Ses travaux aboutirent à la convention du 18 mai 1865 (2), complétée et élargie par d'autres conventions, signées à Vienne (21 juillet 1868), à Rome (14 janvier 1872), à Saint-Pétersbourg (10/22 juillet 1875), à Londres (28 juillet 1879), à Berlin (17 septembre 1885) (3), etc., auxquelles presque tous les États du globe ont adhéré.

Ces divers actes contiennent les principales dispositions que voici : 1° toutes les Puissances signataires, toutes les sociétés particulières exploitant des télégraphes et qui y ont adhéré, forment une *Union télégraphique universelle;* 2° l'exploitation du monopole télégraphique par les gouvernements est soumise à des règles uniformes en ce qui concerne la correspondance internationale; 3° une forme déterminée est adoptée pour les communications télégraphiques : elle varie suivant que les communications sont officielles ou privées; 4° des règles distinctes sont établies pour le mode de transmission des dépêches, suivant qu'elles concernent le gouvernement, le service télégraphique lui-même ou les particuliers; 5° les taxes perçues sont réduites autant que possible et les comptes entre les États simplifiés; 6° un organe général de l'Union fonctionne à Berne, sous le nom de *Bureau international des administrations télégraphiques :* il est établi et entretenu aux frais communs des États contractants, et sert d'intermédiaire entre les divers services européens.

550. — Les conventions dont il vient d'être parlé restreignent évidemment la souveraineté des États qui les ont signées; mais celle-ci reprend

avec la Sardaigne le 26 février 1853, avec la Bavière le 10 mai 1853, avec l'Espagne le 24 novembre 1854, etc. (DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 100 et s., 213 et s., 298 et s., 322 et s., 364 et s., 473 et s.).

(1) Nous citerons particulièrement les conventions conclues à Paris le 4 octobre 1852 et le 20 décembre 1855 entre plusieurs États d'Europe (DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 224 et s., 559 et s.; VII, p. 430 et s.) ; la convention de Berne du 1er septembre 1858, qui révise les précédentes (*ibid.*, VII, p. 499 et s.) ; la convention signée à Paris le 16 mai 1864 pour l'établissement d'une ligne télégraphique entre l'Europe et l'Amérique (*ibid.*, IX, p. 22 et s.).

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, IX, p. 254 et s.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 121 et s.; XI, p. 1 et s., 311 et s.; XII, p. 448 et s.; XV, p. 816 et s.

tout son empire, quand il s'agit de la défense sociale. Un État a toujours le droit de s'opposer à ce que la télégraphie internationale soit employée au préjudice de sa sécurité ou, plus généralement, de l'ordre public (1). D'autre part, il faut remarquer qu'en dehors de l'union télégraphique universelle, les gouvernements ont la faculté de prendre entre eux les arrangements propres à atteindre des buts spéciaux, tels que le raccordement de leurs lignes respectives, l'établissement de réseaux nouveaux, l'échange des mandats-poste par voie télégraphique, ou la protection des câbles sous-marins.

551. — La protection des câbles sous-marins s'impose d'une façon toute spéciale à l'attention des États. Sur terre et dans les eaux territoriales, les lignes télégraphiques sont protégées par la législation intérieure de l'État. Mais en haute mer, c'est-à-dire là où aucune Puissance n'a et ne peut avoir de souveraineté à exercer, cette protection fait en principe totalement défaut. Cette lacune serait d'autant plus regrettable, si on n'y avait heureusement remédié, que l'établissement des lignes dans la haute mer est des plus coûteux et que l'interruption du service, interruption nécessairement longue à raison du temps et de l'argent qu'il faut pour réparer le mal, priverait des continents entiers d'un mode de communication aussi nécessaire aux particuliers qu'aux gouvernements (2). Après plusieurs tentatives infructueuses (3), et sur l'initiative de la France, une conférence s'ouvrit à Paris en 1882, et arrêta après de longues délibérations la convention du 14 mars 1884 pour la protection des câbles sous-marins (4). Cette convention détermine les faits punissables (rupture ou détérioration des câbles) ; met à la charge des parties contractantes l'obligation de prendre ou de proposer à leurs législatures respectives les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de ses prescriptions, et, notamment, pour punir les individus coupables d'avoir enfreint ses dispositions (5) ; protège spécia-

(1) V. art. 7 de la convention de St-Pétersbourg des 10-22 juillet 1875.

(2) L. RENAULT, Rapport fait à l'Institut de droit international (*Annuaire de l'Institut*, I, p. 356 et s.).

(3) En novembre 1869, la réunion d'une conférence chargée de rechercher les mesures propres à assurer la protection des câbles sous-marins fut proposée par le gouvernement des États-Unis. La guerre de 1870-1871 empêcha qu'elle se réunît. (V. sur cette proposition, DUDLEY-FIELD, *Projet d'un code international*, trad. par A. ROLIN, p. 260.) Les congrès télégraphiques réunis à Rome en 1872 et à Bruxelles en 1874 soulevèrent de nouveau la question, mais aucune décision ne fut prise. Enfin, l'Institut de droit international vota par deux fois une résolution dans le même sens, à Paris en 1878 et à Bruxelles en 1879 (*Annuaire de l'Institut*, I, p. 155 et 394).

(4) DE CLERCQ, *op. cit.*, XIV, p. 329 et s.

(5) Cf. en France, la loi du 20 décembre 1884 ; en Norwège, la loi de 14 juin 1884 (*Annuaire de législation étrangère*, XIV, p. 613 et s.) ; etc.

lement les navires employés à la réparation des câbles, ainsi que les bouées qui servent à indiquer leur position ; pose le principe de l'indemnité due aux navigateurs qui ont fait quelque sacrifice pour éviter l'interruption des communications télégraphiques, et indique qui doit la payer ; décide enfin que les tribunaux compétents pour connaître des infractions à ses dispositions seront, conformément aux règles générales du droit pénal, ceux de l'État auquel appartient le navire à bord duquel l'acte coupable aura été commis. Il est d'ailleurs formellement entendu que les stipulations de la convention ne porteront aucune atteinte à la liberté d'action des belligérants.

La convention de 1884 présente encore bien des lacunes. Ainsi, elle ne se préoccupe pas d'établir entre les lois des différents États l'uniformité quant à l'application des peines ; elle ne s'applique pas, et c'est regrettable, aux portions de câble immergées dans les eaux territoriales ni aux points d'atterrissage, chaque État devant pourvoir à leur sécurité selon l'exercice ordinaire de sa souveraineté. Ces imperfections, et d'autres encore qu'il serait trop long de signaler, appelleront certainement un jour l'attention des gouvernements. La convention de 1884 est destinée à être complétée. Mais, il serait injuste de nier, même dans leur état actuel, l'utilité de ses dispositions, et de ne pas reconnaître qu'elle constitue plus qu'un essai d'entente internationale pour la solution d'une question qui, depuis plus de vingt ans, était à à l'ordre du jour (1).

Conventions relatives aux chemins de fer.

552. — On peut affirmer qu'à tous les points de vue, sociaux, moraux, économiques, politiques et militaires, la création et l'exploitation des chemins de fer sont d'un intérêt primordial pour les États. En temps de paix, ce sont les plus puissants agents de la civilisation ; en temps de guerre, ils constituent l'un des éléments essentiels du succès. On comprend donc que, quel que soit le mode adopté pour leur exploitation (exploitation directe par l'État, par des compagnies concessionnaires, ou par des sociétés indépendantes), les pouvoirs publics exercent sur les chemins de fer, comme sur tous autres objets d'intérêt général, une autorité suprême et un contrôle minutieux. En tous pays, il existe une législation qui leur est spéciale ; presque partout, il est nommé des inspecteurs commerciaux pour assurer la bonne organisation et diriger le fonctionnement de leurs services financiers, et des inspecteurs techniques pour surveiller l'état de la voie et du matériel, faire

(1) V. L. RENAULT, *La protection des câbles sous-marins et la conférence de Paris* (*Revue de droit international*, XV, p. 17 et s., 619 et s.).

exécuter les règlements, introduire les réformes nécessaires dans l'exploitation.

553. — Les chemins de fer ont un caractère local ou territorial, qui les soumet aux règles établies par le droit public interne, et. spécialement, par le droit administratif de chaque État : ils relèvent donc essentiellement de la souveraineté nationale. C'est pourquoi les gouvernements sont libres de construire ou non des voies ferrées sur leur sol, de s'en réserver l'exploitation, d'en concéder l'entreprise à des compagnies ou de l'abandonner à la concurrence, de promulguer les lois et les règlements qui leur paraissent les plus propres à assurer le fonctionnement régulier et sûr des services, etc. ; libres également de se refuser à toute entente avec les Puissances étrangères pour le règlement de leurs communications réciproques. Mais il est manifeste qu'un isolement de ce genre serait contraire à leurs véritables intérêts. Les États doivent prendre en considération non seulement les facilités de la circulation internationale, mais encore la bonne gestion de leurs services de douanes et de police, ainsi que la sécurité de leurs frontières. Or, à ces divers points de vue, ils ont tout avantage à se concerter en vue de l'exploitation des voies ferrées, de l'organisation du transit international des voyageurs et des marchandises, des travaux à exécuter en commun, tels que construction de ponts et de gares aux frontières, de la direction et de la surveillance des services de douanes et de police. Les conventions de ce genre ont une utilité évidente ; aussi, leur nombre et leur importance n'ont-ils cessé de s'accroître dans la seconde moitié de ce siècle, et l'on doit souhaiter qu'elles se multiplient autant que possible (1).

Mais l'esprit moderne demande plus encore, et, à la place des associations isolées, formées entre deux ou plusieurs États, il entrevoit une organisation internationale des chemins de fer, analogue à celles qui se sont formées en matière postale, télégraphique et monétaire, et dont l'effet serait, non pas de réaliser la solidarité absolue de toutes les lignes d'un même continent, mais seulement, et c'est déjà beaucoup, de procurer la régularité et la sûreté de leur exploitation par l'adoption d'un règlement unique, d'assurer la rapidité et l'économie des transports et de garantir les droits des particuliers (2).

L'Institut de droit international s'est fait l'interprète de ce vœu, dans

(1) Une des premières, sinon la première, est la convention conclue à Lille le 26 août 1842 entre la France et la Belgique (DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 633 et s.). La liste de ces conventions est donnée par FÉRAUD-GIRAUD, *Code des transports*, III, nº 1093, p. 313 et s.

(2) P. FIORE, *Nouveau droit international public*, trad. par CH. ANTOINE, II, p. 101 et s.

la session qu'il tint à Zurich en 1877. Depuis, à la suite de conférences internationales réunies à Berne en mai 1878, septembre 1881 et juillet 1886, une convention, qui forme un véritable code de droit international applicable au transport des marchandises par les voies ferrées, a été signée le 14 octobre 1890. Il y est déclaré que les Puissances contractantes forment une seule union; qu'elles répondent solidairement du bon état des marchandises expédiées d'un pays à l'autre; qu'en cas de perte ou d'avaries, la compagnie à laquelle s'est adressé l'expéditeur est la première responsable, mais qu'après avoir payé l'indemnité due pour le préjudice causé, elle a le droit d'en demander le remboursement à la compagnie qui est effectivement l'auteur du dommage. En outre, il est créé un organe central de l'union, le *Bureau international des chemins de fer*, qui siège à Berne, et remplit une mission analogue à celle des bureaux établis dans la même ville pour les postes et les télégraphes (1).

La convention signée par les plénipotentiaires des États en 1890 n'a pas encore été ratifiée par tous les gouvernements intéressés.

Conventions relatives à la propriété industrielle.

554. — Par suite du développement actuel des transactions internationales, l'industrie a besoin d'être protégée non seulement sur le territoire de la nation elle-même, par la législation spéciale qui lui est consacrée, mais encore au delà des frontières, par voie d'entente avec les Puissances étrangères. Le but qu'il faut atteindre est d'obtenir en tous pays une sanction efficace de la propriété industrielle, laquelle comprend essentiellement la propriété des marques de fabrique et des brevets d'invention. Pour qu'un inventeur ou un industriel puisse tirer parti de ses découvertes ou de ses procédés particuliers, il ne suffit pas que ces marques et ces brevets soient valables dans le pays qui les a reconnus, il faut encore qu'ils aient une valeur égale à l'étranger. Or, il s'en faut de beaucoup que les législations intérieures des États s'inspirent de principes uniformes, en ce qui touche la réglementation de cette matière : leurs prescriptions relatives, par exemple, à la détermination des inventions qui sont susceptibles d'être brevetées, à celle des personnes qui peuvent jouir d'un brevet, à l'étendue ou à la durée des privilèges, varient à l'infini. D'autre part, si la plupart

(1) V. sur l'organisation internationale des chemins de fer : *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1878, p. 159 et s. ; *Revue de droit international*, VII, p. 143 et s. ; IX, p. 380 ; X, p. 83 et s. ; XIX, p. 120 et s. ; XVII, p. 332 et s. — Cf. EGER, *La législation internationale sur le transport par chemin de fer* (1877) ; DE SEIGNEUX, *Commentaire du projet de convention de 1881 sur le transport international par chemin de fer* (1882).

d'entre elles reconnaissent aux étrangers les mêmes droits qu'aux nationaux, elles établissent ces droits sur la base de la réciprocité, base vraiment insuffisante, dont l'effet est bien souvent d'en rendre l'exercice illusoire : qu'importe, par exemple, à un étranger que la loi d'un pays lui garantisse la propriété de ses marques de fabrique, si cette loi n'admet pas comme marque distinctive le signe particulier qu'il entend faire protéger ? Pour remédier à ces inconvénients, les États ont pris le parti de se lier par des conventions, qui, tout en stipulant la réciprocité, en précisent les conditions, le caractère et la portée.

En France, ces conventions ont commencé soit par être annexées à des traités de commerce (1), soit par embrasser à la fois la propriété industrielle, artistique et littéraire (2). En 1873, à l'occasion de l'exposition universelle de Vienne, des publicistes émirent l'idée d'une association générale des États, en vue d'assurer partout aux étrangers le même traitement qu'aux nationaux, pour la protection des brevets d'invention, dessins et modèles industriels, marques de fabrique et de commerce, et noms commerciaux. La proposition éveilla l'attention des gouvernements, et, en 1878, un congrès réuni à Paris chargea une commission permanente d'étudier les moyens propres à réaliser l'unification des diverses législations en ces matières. Ses travaux aboutirent à la réunion d'une conférence, qui, réunie par deux fois et à la suite de difficultés nombreuses, fit signer la convention du 20 mars 1883 (3) par un certain nombre d'États d'Europe et d'Amérique.

555. — La convention de 1883 est basée sur le principe de la réciprocité, c'est-à-dire que chacun des États de l'union assure aux sujets des autres Puissances contractantes les mêmes avantages que ceux qui sont actuellement accordés ou seront accordés à ses nationaux par leurs législations respectives. Elle confirme la règle, généralement admise aujourd'hui, que les inventeurs peuvent réclamer des brevets dans tous les pays, à la condition de se conformer aux formalités prescrites par les lois locales, et, comme ces lois ne s'accordent généralement pas sur la détermination des signes qui peuvent être employés comme marques de fabrique ou de commerce, elle dispose libéralement que

(1) Nous citerons, à titre d'exemples, l'art. 12 du traité de commerce du 23 janvier 1860 entre la France et la Grande-Bretagne (DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 1 et 5 ; l'art. 11 du traité de commerce du 11 décembre 1866 entre la France et l'Autriche (*ibid.*, IX, p. 646 et s.).

(2) V. les art. 15 et 16 de la convention franco-belge du 1er mai 1861, modifiés par les actes additionnels des 7 février 1874 et 29 septembre 1879 (DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 264 et s. ; XI, p. 143 ; XII, p. 485 et s.), et la convention franco-suisse du 30 juin 1864 (*ibid.*, IX, p. 93 et s.).

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, XIV, p. 203 et s.

toute marque régulièrement déposée dans le pays d'origine sera protégée dans les autres pays de l'union (1) ; elle accorde la même protection au nom commercial. La convention organise enfin un *Bureau international de l'union pour la protection de la propriété industrielle*, qu'elle place sous la haute surveillance de la Confédération helvétique, et qui sert de lien entre les diverses administrations des Puissances contractantes.

La convention de 1883 devait demeurer en vigueur pendant un temps indéterminé, jusqu'à l'expiration de l'année qui suivrait sa dénonciation ; elle devait d'ailleurs être soumise à des revisions périodiques. En effet, de nombreuses conférences tenues à Rome en 1886, à Madrid en 1890, etc., y ont apporté les modifications dont l'expérience avait démontré l'utilité et ajouté quelques dispositions de détail. Mais, ni ces modifications ni ces additions, qu'il serait trop long d'énumérer ici, n'en ont altéré les caractères essentiels (2).

Conventions relatives à la propriété artistique et littéraire.

556. — C'est également pour remédier à la diversité des législations particulières des États que les gouvernements se sont liés par des conventions relatives à la propriété artistique et littéraire.

Ces conventions ont pour objet d'assurer aux auteurs et aux artistes la propriété personnelle de leurs œuvres à l'étranger, en empêchant leur reproduction, traduction, impression, représentation ou exécution sans leur consentement, ou, du moins, sans l'intervention de leurs représentants. Rien n'est plus facile que de les justifier. Elles reposent sur ce principe éminemment équitable que l'auteur d'une œuvre d'art, qui se répand sur toute la surface de la terre, est traduite dans toutes les langues, ou se reproduit sous toutes les formes, doit conserver intact le droit que son intelligence, sa pensée, son travail lui ont donné sur elle. Or, pour être efficace, la protection qu'il mérite doit non seulement couvrir l'auteur là où il a publié son œuvre ou dans son pays, mais encore le suivre à l'étranger. Il faut que les traités étendent au delà des frontières les garanties que la législation locale lui assure, de même qu'inversement celle-ci doit accorder les mêmes garanties aux productions étrangères.

557. — C'est à Bruxelles que s'est réuni pour la première fois, en 1858, un congrès international de la propriété artistique et littéraire.

(1) On entend par *pays d'origine* celui où le déposant a son principal établissement, ou, si cet établissement est situé à l'étranger, celui auquel le déposant appartient par sa nationalité.

(2) Cf. sur cette matière, *Revue de droit international*, XIV, p. 191 et s.; XV, p. 272 et s.; *Journal du droit international privé*, XIII, p. 257 et s.

On s'y prononça pour la nécessité d'une reconnaissance internationale de la propriété des œuvres d'art, même en l'absence de réciprocité; l'avis général fut que les étrangers devaient être traités de la même façon que les nationaux, et l'on souhaita que tous les pays civilisés adoptassent à cet égard une législation reposant sur des principes uniformes. A la suite d'autres conférences tenues sur le même objet en 1861, 1877 et 1878, il se fonda une *Association littéraire internationale*, qui se réunit chaque année dans une des capitales de l'Europe, et ne cessa de travailler à la réalisation des idées libérales émises depuis 1858. Ses efforts aboutirent : elle réussit à convoquer en 1883, à Berne, une assemblée composée des délégués des sociétés littéraires, des universités, des académies, des associations de littérateurs, d'artistes et d'éditeurs, appartenant aux diverses nationalités, et fit établir par elle un projet de convention pour la création d'une union internationale de protection des œuvres d'art. De son côté, le Conseil fédéral suisse promit son concours pour assurer le succès de l'entreprise ; et, de fait, sur son initiative, une conférence diplomatique s'ouvrit à Berne (1).

Les difficultés étaient nombreuses. Il fallait compter avec les discordances profondes qui séparaient les législations des États représentés au congrès : toutes, ou à peu près, différaient en ce qui concerne la durée de la protection due aux œuvres artistiques et littéraires, la preuve et l'étendue du droit des auteurs, les règles de procédure, etc. Néanmoins, il y avait un terrain sur lequel elles se rencontraient presque toutes, celui de la réciprocité (2) ; on s'en empara pour en faire la base de l'union projetée. Celle-ci fut, en effet, déclarée par l'acte du 9 septembre 1886 (3).

La convention de 1886 déclare que les auteurs ressortissant à l'un des États de l'union ou leurs ayants cause jouiront dans les autres pays, pour les œuvres qui y seraient publiées ou non, des droits que les lois de ces pays accordent ou accorderont à leurs nationaux : la jouissance de ces droits est subordonnée à l'observation des formalités et dure le temps prescrit par la législation du pays d'origine, c'est-à-

(1) Son président, M. DROZ, a consacré un article intéressant à la conférence diplomatique de Berne, dans le *Journ. du dr. int. privé*, XI, p. 441 et s.

(2) V. en France, le décret du 28 mars 1852 ; en Espagne, la loi du 12 janvier 1879 (*Annuaire de législation étrangère*, IX, p. 432 et s.) ; en Suisse, la loi du 23 avril 1883 (*ibid.*, XIII, p. 569 et s.) ; en Belgique, la loi du 22 mars 1886 (*Journ. du dr. int. privé*, XIV, p. 413 et s.).

(3) Cf. sur cette convention : *Journ. du dr. int. privé*, X, p. 562 et s. ; XI, p. 441 et s. ; XII, p. 481 et s. ; XIV, p. 780 et s. ; *Revue de dr. int.*, XVI, p. 533 et s. ; XVIII, p. 35 et s. ; CH. CONSTANT, *Code général des droits d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques*.

dire du pays où a eu lieu la première publication de l'œuvre, ou, si la publication a eu lieu dans plusieurs pays à la fois, de celui qui accorde la durée de protection la plus courte, ou enfin, s'il n'y a pas de publication, de celui auquel appartient l'auteur. La convention s'applique d'une façon très large à toute production quelconque du domaine littéraire, scientifique et artistique; elle fixe à dix ans, à partir de la publication de l'œuvre originale, le droit exclusif de l'auteur d'en faire ou d'en autoriser la traduction, la représentation ou l'exécution; elle détermine les conditions requises pour que les auteurs puissent faire valoir leurs droits; elle organise enfin, sous le nom de *Bureau de l'union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*, un office international, ayant le même caractère et le même objet que les bureaux similaires consacrés aux postes et aux télégraphes.

Cette convention constitue un progrès marqué et mérite l'éloge qu'on a fait d'elle. Elle n'a pu faire disparaître les particularités des diverses législations; mais on doit reconnaître qu'elle est en avance sur la plupart d'entre elles, et, tout en respectant les arrangements spéciaux qui assurent aux auteurs plus de droits qu'elle ne leur en reconnaît elle-même (car elle déclare expressément n'affecter en rien les conventions existantes, qui confèrent aux auteurs des avantages plus étendus que ceux qu'elle leur accorde) (1), elle contient à leur profit un *minimum* de garanties, qu'elle propose comme but à atteindre aux États dont la législation est en retard : il est probable que ces États n'hésiteront pas à réformer leur législation, pour la mettre en harmonie avec des principes qui s'imposent par leur caractère équitable et libéral.

Conventions relatives aux mesures sanitaires.

558. — L'un des devoirs essentiels qui s'imposent aux États est de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé publique contre les dangers qui la menacent de toutes parts. En conséquence, les gouvernements sont libres d'édicter, à cet égard, les règles qu'ils jugent convenables, et d'en imposer l'observation à tous ceux qui pénètrent ou résident sur leurs territoires. Mais, à l'inverse, leur indépendance s'oppose à ce que les Puissances étrangères, quelque intérêt qu'elles puissent y avoir, exigent d'eux l'adoption de pareilles mesures : chaque pays est maître d'apprécier comme il l'entend les obligations dont il se croit tenu.

L'expérience démontre que les efforts isolés faits par les Puissances

(1) V. dans PRADIER-FODÉRÉ (*op. cit.*, V, p. 1092 et s.), la liste des conventions passées par la France avec les divers États d'Europe, pour la protection des droits d'auteur.

pour lutter contre les épidémies ne donnent pas d'heureux résultats. L'invasion du choléra, en 1830, en est la preuve. Les cordons sanitaires et les quarantaines ne peuvent servir que de précautions complémentaires, destinées à prévenir et à étouffer le mal au lieu de son origine, c'est-à-dire ordinairement en Orient. L'action commune des États, seule, peut avoir quelque effet, surtout dans ces régions ; et si, par application du droit de souveraineté, les gouvernements sont libres de refuser leur coopération, la sociabilité et la solidarité des peuples leur font un devoir de joindre leurs efforts à ceux des autres. Le gouvernement qui agirait autrement pourrait être justement accusé de se soustraire aux devoirs de l'humanité, même en l'absence de toute obligation conventionnelle à sa charge (1).

Il y a déjà longtemps que l'idée d'une entente internationale en vue de l'adoption d'une législation sanitaire uniforme a été formulée pour la première fois : ce fut en France, en 1838 (2). En 1850, une conférence se réunit dans ce but à Paris ; elle aboutit à un projet de convention, signé le 3 février 1852 par les plénipotentiaires des États qui s'y étaient fait représenter, mais qui ne fut pas appliqué, les ratifications n'ayant pas été échangées, si ce n'est cependant entre la France et la Sardaigne, et plus tard, en 1864, entre la France et l'Italie (3).

Cet insuccès ne découragea personne. De nouvelles conférences se réunirent, notamment à Constantinople (1866 et 1871), à Vienne (1874), à Rome (1885), etc. : chacune s'ingénia à proposer les mesures les plus propres à combattre le danger des épidémies ; mais aucune n'a vu jusqu'à présent ses efforts aboutir. Ce résultat n'a rien qui doive étonner : il s'explique et par les lacunes et les incertitudes de la science médicale elle-même, et par la crainte qu'éprouvent les États de voir l'adoption de prescriptions sanitaires uniformes entraver leur liberté d'action dans la lutte qu'ils voudraient entreprendre contre les épidémies, et surtout arrêter le développement de leurs transactions commerciales, naturellement hostiles à toute entrave. Il faut néanmois espérer qu'avec les progrès de la science expérimentale et la lumière qu'elle jette chaque jour sur le problème de la transmission des maladies exotiques, les associations scientifiques réussiront à découvrir les mesures les plus propres à sauvegarder la santé publique, sans compromettre les intérêts du trafic international.

(1) P. FIORE. *op. cit.*, I, p. 510.

(2) Cf. sur l'histoire des mesures sanitaires internationales, *Revue de droit international*. XIX, p. 384 et s.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 141 et s. ; IX, p. 43 et s.

III. — Restrictions apportées au principe de la liberté du commerce.

559. — La liberté du commerce ne va pas jusqu'à permettre aux nations d'exercer un commerce illicite, contraire aux droits fondamentaux de l'humanité.

La *traite des noirs* a ce caractère, et, à l'heure actuelle, tous les peuples civilisés s'associent pour en poursuivre la répression. Nous devons en parler ici.

560. — L'*origine* de la traite est incertaine. Certains la font remonter aux mesures prises par l'empereur Charles-Quint pour organiser le travail dans les colonies espagnoles. D'autres en trouvent les premières traces au déclin du XV^e^ siècle, alors que les nations chrétiennes cherchaient à étendre au loin leur empire : à cette époque, les Espagnols s'établissaient aux Canaries, les Portugais aux Açores et à l'île Madère; pour cultiver les territoires nouvellement occupés et en exploiter les richesses, il fallait des bras, et, dans ce but, on y transporta des esclaves d'Éthiopie, qui devinrent peu à peu l'objet d'un trafic régulier. D'autres, enfin, font remonter l'origine de la traite au X^e^ siècle, époque à laquelle on voit des marchands maures ramener en Espagne des esclaves de l'Afrique centrale (1).

Quoi qu'il en soit, la traite se développa surtout après la découverte de l'Amérique. Les conquérants du nouveau monde profitèrent de la dégradation et de la barbarie des populations indigènes, pour leur imposer le défrichement des terres incultes et l'extraction des métaux précieux. Les Indiens (car tel est le nom sous lequel on les désignait) finirent par être compris comme des instruments de culture dans le partage du sol entre les colons européens. Bientôt, les privations, les fatigues, les excès de travail que des maîtres sans scrupule exigeaient d'eux causèrent une épouvantable mortalité dans leurs rangs ; dès lors, on leur substitua des nègres d'Afrique, plus robustes et mieux faits pour résister aux chaleurs tropicales. Avec eux, la traite ne fit que se développer. Mais, c'est surtout à partir du XVI^e^ siècle qu'elle se régularisa. Les souverains ne résistèrent pas à la cupidité des spéculateurs; l'esclavage fut toléré, encouragé, réglementé par eux. Il finit par recevoir une existence légale, et l'on vit pendant trois siècles les gouvernements chrétiens s'en occuper, comme auraient pu le faire les empereurs païens de l'époque romaine.

(1) V. en sens divers, Blanqui, *Histoire de l'économie politique*, I, p. 278 ; Lettre du pape Léon XIII aux évêques du Brésil, du 5 mai 1888 ; Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, I, p. 297 et s.

561. — Aujourd'hui, le droit public européen et américain n'admet plus la propriété de l'homme sur l'homme. L'esclavage est universellement considéré par les peuples éclairés comme contraire aux droits de la nature humaine et indigne d'une civilisation quelque peu avancée. Les inventions mécaniques et la supériorité reconnue du travail libre sur le travail servile ont singulièrement contribué à ce progrès; mais il ne faut pas méconnaître, quoi qu'on en ait dit, l'influence considérable exercée sur cette transformation des idées et des mœurs par l'esprit religieux et philosophique des dernières années du XVIII^e^ siècle et des premières du XIX^e^.

Le mouvement abolitionniste fut déterminé par les quakers d'Amérique, qui, dès 1761, avaient donné la liberté à leurs esclaves, et décidé d'exclure de leurs rangs ceux de leurs coreligionnaires qui refuseraient de suivre leur exemple.

En 1784, l'*Angleterre* permettait à ses esclaves de posséder un pécule ; en 1806, son parlement votait un bill qui préparait l'abolition de la traite : ce n'avait pas été sans difficulté, car le bill avait été rejeté par la Chambre des lords à trois reprises différentes, en 1792, 1794 et 1796 ; en 1833, malgré une résistance opiniâtre des intéressés, l'esclavage était déclaré aboli dans les colonies anglaises, et, en 1838, deux ans avant la date primitivement fixée, les derniers esclaves y étaient émancipés.

En *France*, dès la fin du XVIII^e^ siècle, un mouvement philosophique et humanitaire s'était établi dans le même sens. En 1788, une *Société des amis des noirs* se constituait à Paris, sur le modèle d'une association analogue, l'*Abolition Society*, qui s'était fondée en 1787 à Londres. Son influence se manifesta particulièrement, à la veille de la Révolution, dans la rédaction des cahiers de bailliages, qui réclamèrent presque unanimement l'abolition de l'esclavage. Néanmoins, les premières assemblées n'y donnèrent point leur attention, et il faut attendre jusqu'à la Convention pour assister aux premiers coups portés contre l'odieuse institution. Par deux décrets des 27 juillet et 19 septembre 1893, celle-ci refusait aux trafiquants de chair humaine les primes dont ils bénéficiaient jadis ; et, le 16 pluviôse an II, elle rendait un décret abolissant l'esclavage : « En conséquence, tous les hommes sans distinction de couleur, domiciliés dans les colonies, sont citoyens français, et jouiront de tous les droits assurés par la Constitution (1). » Malheureusement, comme toutes les lois votées à cette époque, ces dispositions restèrent inappliquées : l'issue malheureuse des guerres maritimes engagées avec l'Angleterre avait privé la France de toutes ses colonies,

(1) Ce décret était complété par une loi du 12 nivôse an VI.

et leurs nouveaux possesseurs n'avaient pas reconnu la liberté qu'elle avait donnée à ses esclaves. Aussi, lorsque par la paix d'Amiens (15 mars 1802) l'Angleterre eut restitué à la France la plus grande partie de ses possessions coloniales, la question de la traite et de l'esclavage se posa-t-elle à nouveau. Elle fut résolue par la loi du 3 floréal an X, complétée par un arrêté du 13 messidor de la même année ; mais, cette fois, la politique antilibérale l'emportait, et l'esclavage était maintenu dans les colonies françaises, conformément aux lois et règlements antérieurs à 1789.

Pour retrouver l'inspiration des idées humanitaires qui avaient animé la Convention, il faut arriver au décret de mars 1814, suivant lequel Napoléon Ier, de retour de l'île d'Elbe, abolissait immédiatement la traite en France et dans les colonies. Au milieu du bouleversement général de l'Europe qui suivit les guerres de l'empire, le décret resta lettre morte, et ce ne fut que la loi du 4 mars 1831 qui en reprit les dispositions, mais cette fois pour les appliquer. La loi de 1831 fut d'ailleurs elle-même remaniée et complétée par de nombreux textes législatifs, dont les principaux sont : l'ordonnance du 29 avril 1836, portant que tout habitant des colonies qui voudra amener un esclave en France devra l'affranchir avant son départ, sinon, que l'esclave deviendra libre de plein droit à compter de son débarquement dans la métropole et recevra en conséquence un titre de liberté ; la loi du 18 juillet 1845, réformant le régime de l'esclavage dans les colonies ; diverses ordonnances de 1846, sur la discipline, le régime alimentaire des esclaves, etc. ; le décret du 27 avril 1848 et l'article 6 de la Constitution du 4 novembre de la même année, qui proclament que « l'esclavage ne peut exister sur aucune terre française », règlent les indemnités auxquelles les propriétaires auront droit, et punit de la perte de la qualité de citoyen tout Français qui, même en pays étranger, possèderait, achèterait ou vendrait des esclaves, et participerait directement ou indirectement à tout trafic ou exploitation de ce genre; enfin, le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui, dans le but de prévenir quelques doutes qui pouvaient s'élever sur l'article 109 de la Constitution de 1848, déclare que « l'esclavage ne peut jamais être rétabli dans les colonies françaises ».

562. Il est assurément inutile de rechercher, comme le font beaucoup d'auteurs, quelle est la nation à laquelle revient l'honneur d'avoir provoqué le mouvement abolitionniste. Ce mouvement, dû à des causes très diverses, s'est produit à peu près simultanément chez tous les peuples civilisés; chez tous, d'ailleurs, il a passé par des alternatives de discrédit et de vogue, qui empêchent de donner à la question une solution précise.

Nous venons de dire que l'impulsion lui fut donnée par les quakers d'Amérique, en 1761. Cependant, en 1861, l'esclavage était encore une des institutions fondamentales des *États-Unis* d'Amérique. En 1864, le Sénat américain votait un article additionnel au pacte fédéral, pour l'abolir d'une manière absolue et définitive ; mais la résolution tomba à la Chambre des représentants. Il est juste d'ajouter que, la même année, les législateurs de la Louisiane, de l'Arkansas, de l'État de Tennessée et de quelques autres encore, avaient émancipé tous les esclaves résidant sur leurs territoires ; mais cela n'empêchait pas le président Lincoln d'exprimer dans le message du 6 décembre 1864 son regret de voir les négriers trouver encore un asile aux États-Unis, et de souhaiter que le Congrès votât une loi pour s'opposer à un trafic tout aussi contraire aux principes de la religion et aux droits de l'humanité qu'aux véritables intérêts du commerce et de l'industrie. Il a fallu, on le sait, une guerre longue et désastreuse pour assurer le triomphe de ces idées.

Le *Portugal* abolit l'esclavage sur son territoire par un décret du 16 janvier 1773, mais le laissa subsister dans ses colonies jusque dans la seconde moitié de XIX^e^ siècle. Un décret de 1858 prononça l'émancipation de tous les esclaves qui y résideraient : cette émancipation devait se produire 20 ans après la date de sa promulgation ; un nouveau décret, rendu en 1869, disposa que tous recevraient immédiatement la liberté, mais en restant obligés de fournir leur travail à leurs anciens maîtres jusqu'en 1878 ; enfin, une loi de 1875 a supprimé complètement leur condition servile (1).

Quant à l'*Espagne*, elle n'a supprimé l'esclavage dans ses colonies que par une loi de 1870 et pour l'avenir seulement. Deux décrets de 1873 et 1880 sont venus la compléter, en émancipant les esclaves nés avant sa promulgation à Porto-Rico et à Cuba (2).

Enfin, l'émancipation des esclaves a été décrétée dans les colonies *suédoises* et *danoises* en 1845, dans les colonies *hollandaises* en 1863 ; elle eut définitivement lieu au *Pérou* et au *Vénézuéla* en 1854, au *Brésil* en 1888 (3).

563. — Malgré tout, l'esclavage n'a pas encore disparu de la surface du monde ; il subsiste dans presque tous les États musulmans. Il n'y a guère en Afrique de peuple indépendant, grand ou petit, dont le souverain ne permette et le plus souvent ne pratique lui-même sur

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1875, IV, p. 368 et s. ; 1876. V, p. 617 et s.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1872, II, p. 382 et s. ; 1873, III, p. 329 et s. ; 1881, X, p. 331 et s.

(3) *Annuaire de législation étrangère*, 1881, X, p. 331 ; 1889, XI, p. 1029 et s.

ses propres sujets ou sur ceux des peuplades voisines, dans les conditions les plus atroces de cruauté et de barbarie, la chasse et la vente des esclaves. La Turquie elle-même ne s'y oppose que pour la forme dans ses provinces asiatiques ou africaines : « Jamais, à ma connaissance, aucun muphti, uléma, ou autre lecteur ou interprète du Coran, n'a protesté ni en Afrique ni dans les autres régions musulmanes contre cet infâme trafic; au contraire, ils le reconnaissent tous dans leurs conversations comme autorisé par le Coran pour les vrais croyants vis-à-vis des infidèles (1) ».

Ce sera l'honneur des gouvernements chrétiens de la fin de ce siècle d'avoir entamé la lutte pour le triomphe définitif de la cause anti-esclavagiste. Toutefois, il ne faut pas s'en dissimuler les difficultés. Le but qu'elle poursuit ne sera atteint, en effet, qu'autant que les deux conditions suivantes seront simultanément et entièrement réalisées : la suppression de l'esclavage dans l'intérieur de chaque État et dans ses colonies, l'abolition de la traite dans les limites et même hors des limites juridictionnelles des différents États. Il est clair que tant qu'il y aura des gouvernements qui, pour satisfaire les intérêts ou respecter les mœurs de leurs nationaux, toléreront ou permettront ouvertement chez eux l'esclavage, le trafic de la chair humaine ne cessera de se perpétuer, encouragé par la perspective de profits considérables et certains.

564. — Nous avons vu sous quelles influences et par quels actes de l'autorité publique les États civilisés d'Europe et d'Amérique avaient peu à peu supprimé l'esclavage et la traite des noirs. Mais ces actes ne concernent et ne peuvent atteindre que les faits de traite commis par leurs nationaux ou par des étrangers sur le territoire national; ils ne sauraient atteindre ceux qui sont commis par des étrangers à l'étranger, le principe de la souveraineté des États s'y opposant. Or, les mesures prises individuellement par chaque gouvernement ne seraient pas suffisantes pour supprimer le criminel trafic, si elles demeuraient isolées et ne se reliaient les unes aux autres en un ensemble combiné pour atteindre le but commun. L'étendue considérable des territoires où l'esclavage se perpétue, l'immensité des mers qu'il faut surveiller, la complicité plus ou moins dissimulée de quelques gouvernements ou, tout au moins, leur inertie calculée, tout contribue à les rendre séparément impuissantes. Est-ce à dire, comme on l'a soutenu, que le commerce et les marchés d'esclaves étant contraires aux droits de l'humanité, « les États civilisés ont le droit et le devoir de hâter le

(1) *Documents sur la fondation de l'Œuvre anti-esclavagiste*, par le cardinal LAVIGERIE, p. 159 et s. — Cf. *Blue-Book anglais*, 1888, *passim*.

renversement de ces abus partout où ils se rencontrent » (1), qu'ils ont le droit et le devoir d'unir leurs efforts pour aller, même par la force, détruire l'esclavage et la traite des noirs sur le territoire des États qui en reconnaissent la légitimité ? Non : le principe de l'indépendance des peuples s'y oppose de toute sa force. Mais rien n'empêche ces États de prendre isolément ou en commun les mesures propres à déterminer une transformation des idées et des mœurs chez les peuples rebelles à la civilisation moderne, et les moyens ne leur manquent pas pour atteindre ce résultat.

Tout d'abord, ils peuvent passer avec les gouvernements esclavagistes des traités qui leur imposent le respect de la liberté humaine. C'est ainsi, notamment, que par le traité de paix et de commerce conclu avec la France le 8 août 1868, la reine de Madagascar s'engageait à empêcher la traite des noirs dans ses États, et à reconnaître aux croiseurs français le droit de visiter les navires malgaches ou arabes, soupçonnés de faire la traite dans les eaux de Madagascar (2) ; que, par une convention du 4 août 1877 entre la Grande-Bretagne et l'Égypte (l'Italie y adhéra le 11 février 1886), le khédive s'obligeait à prohiber d'une manière absolue l'importation et le transit des esclaves nègres ou abyssins sur le territoire soumis à son autorité, à punir sévèrement toute personne qui serait trouvée se livrant directement ou indirectement au commerce défendu, et à permettre aux navires anglais la visite et même la prise de tout bâtiment égyptien soupçonné ou convaincu d'y être destiné (3). Malheureusement, les traités de ce genre portent rarement leurs fruits : à lire les rapports officiels des agents européens en Orient et les relations des explorateurs ou des missionnaires, on constate que, malgré tout, l'esclavage, loin d'être supprimé dans les contrées africaines et asiatiques, persiste avec la complicité des autorités locales à y produire ses ravages, qu'il y est même plutôt en progrès qu'en décadence (4).

Aussi, le meilleur moyen de servir la cause anti-esclavagiste paraît-il être l'association des Puissances civilisées, concertant et arrêtant entre elles une action commune pour barrer le passage au trafic des esclaves sur leurs territoires et dans leurs eaux, ainsi que dans les contrées soumises directement à leur influence.

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 363.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 168 et s. — Cf. DE CLERCQ, *op. cit.*, V, p. 275 et s., 298 et s.

(3) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880, II, p. 270 et s. — On peut citer encore, comme exemples de conventions de ce genre, les traités passés par l'Angleterre avec le sultan de Zanzibar (5 juin 1873 et 14 juillet 1875), avec le Dahomey (12 mai 1877), avec la Turquie (25 janvier 1880), etc.

(4) *Blue-Book anglais*, 1888, p. 126 et s., 213 et s.

565. — C'est dans le traité de paix signé à Paris le 30 mai 1804 entre la France et la Grande-Bretagne que cette action commune se manifesta pour la première fois : les parties contractantes y prenaient l'engagement d'unir leurs efforts, pour faire prononcer au prochain congrès l'abolition de la traite des noirs. La Grande-Bretagne, non contente d'avoir renoncé pour elle-même à un trafic qu'elle avait si longtemps encouragé par sa législation et sa diplomatie, voulait que la réforme fût universellement adoptée : elle y était poussée moins par le désir d'assurer le succès d'une œuvre humanitaire, que par la crainte de voir ses intérêts commerciaux et industriels compromis par une concurrence d'autant plus menaçante que le travail servile produisait à moins de frais. D'ailleurs, presque toutes les Puissances de l'Europe, n'ayant pas de colonies, étaient désintéressées dans la question, et leur acquiescement était certain. La Hollande, qui avait besoin de l'appui du gouvernement anglais, se prêtait de bonne grâce à la réforme projetée. L'Espagne et le Portugal, qui ne croyaient pouvoir exploiter leurs immenses possessions d'Amérique qu'au moyen de travailleurs incessamment recrutés en Afrique, étaient moins faciles à convaincre. En France, les avis étaient partagés : les spéculateurs et les colons défendaient la traite, les premiers, parce qu'ils y trouvaient la source d'immenses bénéfices, les seconds, parce qu'ils la croyaient indispensable à la vie des colonies; d'autres, moins intéressés dans la question, étaient convaincus que la philanthropie anglaise n'était qu'apparente, et que son but secret et réel était, en faisant accepter ses propositions, de ruiner les colonies et la navigation françaises. Bref, la diversité des intérêts et des opinions fit avorter le projet : on n'aboutit, en effet, qu'à une simple déclaration de principes, faite au congrès de Vienne le 8 février 1815 (1).

Les congrès d'Aix-la-Chapelle (1818) et de Vienne (1822) n'aboutirent, malgré les efforts répétés des plénipotentiaires anglais, à aucune solution effective, et il fallut attendre plus de soixante ans pour obtenir un résultat. En effet, le 26 février 1885 seulement, les Puissances européennes et les États-Unis d'Amérique, réunis en conférence à Berlin pour régler la liberté du commerce dans les bassins du Congo et du Niger, formulèrent une disposition générale aux termes de laquelle tous les États, qui exerçaient des droits souverains sur ces territoires, s'engageaient à veiller à la conservation des peuples indigènes, à améliorer les conditions morales et matérielles de leur existence, et « à concourir à la suppression de l'esclavage et surtout de la traite des noirs »; ils déclaraient « que ces territoires ne pourraient servir de marché

(1) De Clercq, *op. cit.*, II, p. 450 et s.

ni de voie de transit pour la vente des esclaves, de quelque race que ce soit », et s'engageaient à employer tous les moyens en leur pouvoir pour mettre fin à ce commerce et punir ceux qui s'y livraient (1).

566. — Ces dispositions marquaient un progrès considérable dans l'action collective des Puissances en vue de l'abolition de la traite. Mais elles n'avaient pas fait encore entrer la réforme proposée dans le domaine positif : les principes étaient posés, la ligne à suivre tracée; mais la recherche, la discussion, le choix des moyens pratiques de suppression et de répression à opposer au double fléau de la traite et de l'esclavage n'avaient pas été indiqués. Aussi, en 1888, la *Société anti-esclavagiste anglaise et étrangère* s'adressa-t-elle au premier ministre d'Angleterre, le priant de provoquer une conférence internationale chargée d'arrêter à cet égard des mesures positives. Sur l'invitation du roi des Belges, la conférence se réunit à Bruxelles en novembre 1889; elle aboutit à l'acte général du 2 juillet 1890.

Les Puissances réunies à Berlin s'étaient exclusivement préoccupées d'atteindre le commerce des esclaves dans les régions terrestres; à Bruxelles, elles jugèrent qu'il ne suffisait pas de le réprimer aux lieux mêmes où il prend naissance et dans leurs parages maritimes, mais qu'il était également nécessaire de fermer ses débouchés ordinaires, d'interdire les marchés qu'il alimente, en un mot d'empêcher l'offre en supprimant la demande. C'est pourquoi elles s'engagèrent à donner leur appui aux associations nationales et aux initiatives individuelles qui voudraient coopérer à la répression de la traite, donnèrent l'ordre aux fonctionnaires qu'elles entretenaient dans leurs colonies d'organiser une surveillance rigoureuse pour empêcher la formation et le départ des caravanes, le débarquement et la mise en vente des esclaves amenés de l'intérieur. D'une façon générale, elles déclarèrent que les meilleurs moyens de répression consistaient dans l'organisation progressive des services religieux, administratifs, judiciaires et militaires dans les territoires d'Afrique soumis à leur souveraineté ou placés sous leur protectorat, dans l'établissement de stations fortement organisées, dans la construction de routes, chemins de fer, lignes postales et télégraphiques, qui assureraient la communication des postes de l'intérieur avec les côtes et les centres d'administration, dans l'organisation de colonnes mobiles, destinées à garantir la sécurité des routes et à fortifier l'action répressive. La convention de Bruxelles restreignit en outre le commerce des armes à feu, des munitions, des spiritueux, dont l'importation fut prohibée ou soumise à des droits très élevés. Enfin,

(1) De Clercq, *op. cit.*, XIV, p. 447 et s.

elle obligea les Puissances contractantes à venir en aide aux esclaves libérés, à pourvoir à l'éducation des enfants délaissés, et à protéger sans distinction de culte les missions établies ou à établir en Afrique.

Quant aux mesures relatives à la traite maritime, elles furent prises eu égard aux conditions nouvelles dans lesquelles s'exerçait la traite des nègres. Celle-ci ne se fait plus guère actuellement que dans la zone de l'océan Indien qui comprend le golfe Persique, la mer Rouge et les parages de Madagascar, au moyen de navires caboteurs de construction particulière (boutres ou dhows); de plus, la majeure partie des côtes infestées se trouve sous la dépendance d'États civilisés, en sorte que les négriers peuvent être et sont en effet ou seront bientôt soumis, aux lieux habituels d'embarquement et d'arrivée, à des vérifications dont ils étaient précédemment affranchis. Dans ces conditions, trois résolutions essentielles furent adoptées : l'action répressive de la traite serait limitée à la zone qui vient d'être indiquée; la surveillance ne s'exercerait qu'à l'égard des navires inférieurs à 500 tonneaux; enfin, des mesures minutieuses, applicables aux points de départ et d'arrivée des boutres, seraient concertées en vue de prévenir l'usurpation de pavillon, l'expérience ayant démontré que le transport des esclaves se faisait uniquement au moyen de bâtiments qui arborent des couleurs auxquelles ils n'ont aucun droit.

Restait à organiser le contrôle des opérations auxquelles se livrent les navires en intercourse, c'est-à-dire la question du droit de visite que l'on devait reconnaître aux croiseurs des Puissances contractantes sur les navires suspects. Ce n'était pas la moins délicate, car elle mettait directement en cause le principe de la souveraineté des États et celui de la liberté des mers. Nous verrons ultérieurement comment elle fut résolue, et quelle influence elle exerça sur le sort de la convention de Bruxelles.

§ 2. — **Des consulats.**

567. — A la différence des agents diplomatiques, dont le rôle est, avant tout, de sauvegarder des intérêts politiques, les consuls représentent plus spécialement le commerce et l'industrie de leur pays et de leurs compatriotes; ils ont pour mission d'aider sous toutes les formes et par tous les moyens à leur développement.

568. — L'*origine* des consulats est moins ancienne que celle des légations.

On ne trouve chez les peuples de l'antiquité que des traces assez vagues d'institutions établies en vue de la protection à l'étranger du commerce et de l'industrie nationale. On cite cependant, dès l'année 526 avant Jésus-Christ, les magistrats spéciaux que les Grecs envoyaient en Égypte pour juger leurs compatriotes suivant leur loi nationale. En Grèce même, les *proxènes* offraient quelque analogie avec nos agents consulaires actuels : choisis parmi les notables indigènes par les États étrangers, ils étaient chargés de protéger et d'aider de leurs conseils et de leur crédit les sujets de l'État qui les avait nommés, d'exercer envers eux l'hospitalité, de prendre plus particulièrement en mains les intérêts des commerçants et de remplir entre eux le rôle de conciliateurs (1).

Avec le fractionnement de l'empire romain et l'extension du trafic international, les institutions de ce genre se multiplièrent. En Occident, les magistrats qui furent revêtus de ces fonctions prirent, suivant les lieux, les noms de *præpositi*, *senescalci*, *priores mercatorum*, etc. La loi des Wisigoths (VII^e^ siècle) décidait notamment que les différends entre les marchands d'outre-mer seraient jugés suivant leur loi nationale par des magistrats de leur nation (*telonarii*) (2). Mais il faut arriver jusqu'au moyen âge pour trouver l'origine certaine des consulats modernes. Quand les cités importantes de l'Italie se furent constituées en républiques indépendantes, et que les villes de la France méridionale, plus spécialement de la Provence et du Languedoc, eurent réussi à former des associations communales et commerciales exemptes des lois de la couronne, elles nommèrent, sous le nom de consuls, des magistrats chargés d'exercer la police des marchés et de statuer sur les contestations qui pouvaient s'y élever (3). Ce titre fut ensuite donné par analogie aux délégués institués pour protéger les intérêts du commerce national à l'étranger. Avec la division des provinces de l'empire d'Occident en plusieurs États indépendants, l'établissement des peuples musulmans sur les rives asiatiques et africaines de la Méditerranée, le séjour des croisés en Orient, le développement du commerce des républiques italiennes et des villes de la France

(1) PARDESSUS, *Collection des lois maritimes antérieures au XVIII^e^ siècle*, II, p. 52 ; EGGER, *Étude historique sur les traités publics chez les Grecs et les Romains*, Introduction, p. 17 ; CH. TISSOT, *Des proxénies grecques*.

(2) *Loi des Wisigoths*, liv. 2, tit. 3, art. 2. — Cf. MILTITZ, *Manuel des consuls*, I, ch. IV, sect. 2.

(3) On conjecture avec assez de vraisemblance que le *Consulat de la mer*, l'un des plus anciens recueils que nous possédions de règles établies pour la solution des questions maritimes et commerciales, a reçu ce titre, parce qu'il contenait les principes suivant lesquels les juges-consuls, établis dans les ports espagnols, résolvaient les différends dont ils étaient saisis.

méridionale, l'institution prit un rapide essort. Au début du XII[e] siècle, Venise, Pise, Florence, Marseille, Barcelone, obtiennent la faculté d'instituer en Égypte, en Palestine, en Syrie et dans les autres pays du Levant, des magistrats chargés de protéger leur commerce et d'exercer sur leurs ressortissants une juridiction propre, conforme à leurs lois nationales. Dans le courant des XII[e] et XIII[e] siècles, les établissements consulaires se multiplient. Les villes d'Italie sont autorisées par une ordonnance de 1277 à entretenir des consuls en France; Marseille en envoie en Savoie, Narbonne à Gênes (1166), à Constantinople (1340), dans l'île de Rhodes (1351), à Alexandrie (1377); Montpellier obtient un consul et fait affecter une rue à ses marchands à Constantinople, Tripoli et Antioche (1243), à Jérusalem (1254), dans l'île de Rhodes (1356). Enfin, pour ne pas multiplier ces exemples, le roi de France, Louis IX, stipule par traité du sultan d'Égypte l'établissement à Alexandrie et à Tripoli de deux consuls, qui devaient être reconnus seuls et de préférence à tous autres et qui reçurent la mission d'exercer un droit de protection sur tous les marchands étrangers. De cette convention date la prépondérance que la France devait par la suite s'assurer en Orient (1).

Le développement des établissements consulaires, qui avait si brillamment débuté, fut entravé vers les XV[e] et XVI[e] siècles par diverses circonstances, au nombre desquelles on doit citer la découverte de l'Amérique, la fondation de nombreuses colonies européennes aux Indes et dans l'Extrême-Orient, et le sentiment de plus en plus prononcé de la souveraineté nationale. Les souverains, mieux éclairés sur leurs droits et leurs intérêts, se préoccupèrent de réduire le pouvoir juridictionnel des consuls établis sur leurs territoires ; les colonies restèrent fermées aux étrangers, chaque pays se réservant un monopole absolu sur les établissements fondés par ses navigateurs ; les consulats, qui s'étaient si rapidement multipliés sur les bords de la Méditerranée, virent eux-mêmes leur utilité et leur importance compromises par la décadence commerciale qui frappait ces contrées et, plus particulièrement, les villes méridionales de la France, lorsque la Provence et le Languedoc eurent été réunis à la Couronne. Néanmoins, on cite encore, datant de cette époque, des lettres patentes du roi François II, qui reconnaissent aux sujets suédois établis en France le droit d'être jugés par des magistrats nommés par eux, un traité de 1604 conclu dans le même but entre Philippe III d'Espagne et Jacques I[er] d'Angleterre, et une convention de 1606 entre la France et l'Angleterre, qui instituait, pour juger les procès entre les nationaux des deux pays, un tri-

(1) DALLOZ, *Rép.*, V° *Consuls*, § 1, n° 4 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 435.

bunal mixte, composé d'un nombre égal de Français et d'Anglais, qui reçurent le nom de *conservateurs du commerce* (1).

569. — A cette époque, une différence considérable tend à s'établir entre les consuls d'Orient et ceux d'Europe.

En Orient, le XV^e^ siècle vit s'établir définitivement la domination turque. Pour conserver à leurs consuls les droits de juridiction qui leur appartenaient depuis le commencement du moyen âge, les Etats occidentaux furent obligés de traiter avec la nouvelle souveraineté : ce fut l'origine des *capitulations* (2). Les Génois obtinrent, en 1453, du sultan Mahomet II le renouvellement des privilèges dont leurs marchands avaient joui jusqu'à cette époque ; par un traité de 1454, le sultan reconnaissait également aux Vénitiens établis sur son territoire l'autonomie nationale que l'usage avait consacrée à leur profit (3). Lorsqu'en 1517, après la défaite du sultan indépendant de l'Égypte, les sultans de Constantinople eurent assis leur domination sur tous les pays du Levant, la France, en formant alliance avec eux, jugea utile d'assurer à ses nationaux des privilèges analogues; elle réclama également le droit de comprendre sous sa protection les sujets des Puissances chrétiennes d'Europe établis dans ces contrées, à l'exception toutefois de ceux de Charles-Quint. Cette situation privilégiée lui fut reconnue par une capitulation de 1535 : il y était stipulé que les consuls établis par le roi dans les pays soumis à l'autorité du sultan pourraient « ouïr, juger et terminer, tant au civil qu'au criminel, toutes les causes, procès ou différends qui naîtront entre marchands et autres sujets du roi » (4). Cette capitulation qui, selon la règle des lois ottomanes, expirait à la

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 439 et s.

(2) Les capitulations n'étaient considérées par les Turcs que comme des trêves, des accommodements, des concessions purement gracieuses du sultan, et nullement comme de véritables traités internationaux : d'où la nécessité de les renouveler souvent. En réalité, c'étaient de véritables conventions : l'un des plus anciens documents de ce genre, celui qui contient les privilèges vénitiens de 1454 (nous en possédons le texte), se présente sous la forme d'un contrat bilatéral, signé par le sultan et par la seigneurie ducale de Venise (TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 420).

(3) Quoique le traité de 1454 ne fasse pas mention d'un consul en nom, il n'est pas douteux que les marchands vénitiens jouissaient en fait dans les provinces ottomanes du privilège de vivre sous la juridiction d'un consul de leur nationalité; car, dans les capitulations de 1488 entre la république de Florence et le dernier des sultans indépendants d'Égypte, Kaïd-bey, figure un article qui assure aux consuls florentins les mêmes prérogatives que celles dont jouissent les consuls vénitiens, tant pour la puissance que pour la juridiction (TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 421).

(4) Tel est le texte français, conservé dans les archives du ministère des affaires étrangères français (il est cité par le baron DE TESTA, *Recueil des traités de la Porte ottomane*, I, p. 15). L'original turc a été perdu.

mort de son auteur, Soliman II, ne fut pas renouvelée moins de onze fois jusqu'au traité de 1740, actuellement encore en vigueur (1). Chaque renouvellement donna lieu à l'insertion de nouveaux articles, lesquels contiennent, entre autres, deux dispositions importantes : l'une accorde à toutes les nations européennes, qui ne sont pas liées avec la Porte par des traités d'amitié, le droit de naviguer sous le pavillon de la France et de trafiquer sous la protection de ses consuls dans les pays soumis à la domination turque ; l'autre stipule que les Français jouiront dans ces pays du libre exercice de leur culte et pourront faire garder les lieux saints par des religieux catholiques. Ces dispositions donnaient à la France une prépondérance considérable en Orient ; elles justifient le protectorat qu'elle n'a jamais cessé d'exercer sur les lieux saints, ainsi que sur les navires qui naviguent sous le « pavillon de Jérusalem », c'est-à-dire sous le pavillon des couvents latins de Jérusalem.

La capitulation de 1535 servit de modèle à tous les traités qui furent conclus par la suite entre les souverains d'Europe et les sultans.

L'Angleterre obtint de premières concessions en 1580 ; plus tard, les privilèges accordés à ses marchands furent considérablement étendus par divers actes, dont le dernier, la capitulation de 1675, est encore en vigueur. A la différence du traité de 1535, qui constatait une véritable alliance entre la France et la Porte, les capitulations anglaises sont rédigées sous la forme de concessions de privilèges, venant confirmer des stipulations antérieures : le sultan accorde à l'Angleterre la faculté d'établir, dans un certain nombre de ses places de commerce, des consuls investis du droit de juridiction sur leurs compatriotes ; d'une manière générale, il lui reconnaît le traitement de la nation la plus favorisée, déclarant que tous les privilèges, immunités et autres faveurs accordés aux gouvernements qui entretiennent avec lui des relations d'amitié lui seront également reconnus (2).

Les Hollandais s'étaient contentés de faire le commerce sous le pavillon français et sous la protection des consuls français jusqu'en 1612, époque à laquelle ils obtinrent en Orient des concessions analogues à celles qu'avaient obtenues la France et l'Angleterre. Ces concessions

(1) Ces capitulations ont été confirmées plus récemment en 1802, 1838 et 1861. Le traité du 29 avril 1861 déclare confirmés tous les droits, privilèges et immunités, qui ont été conférés aux sujets et aux bâtiments français par les capitulations et traités antérieurs (DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 588 ; IV, p. 439 ; VIII, p. 221).

(2) Les capitulations anglaises de 1675 ont été confirmées en 1809, 1838, et, de nouveau, avec quelques modifications, en 1861 (TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 425 et s.).

furent confirmées et même étendues par un traité de 1680, actuellement en vigueur (1).

Enfin, nous signalerons les capitulations autrichiennes de 1615. Confirmées en 1718, amplifiées par divers traités conclus au XVIII[e] siècle, elles régissent aujourd'hui les relations commerciales et politiques de la Porte et de l'Autriche-Hongrie (2).

En Occident, la condition des consuls était toute différente. Avec l'affermissement graduel du pouvoir monarchique dans les États européens, le principe de la territorialité des lois s'affirma avec plus d'autorité. La puissance royale tendit partout à soumettre exclusivement à la justice et aux lois locales les biens situés sur son territoire et les personnes qui y résidaient; désormais, elle refusa aux consuls tout droit de juridiction sur leurs compatriotes et ne leur reconnut qu'une seule mission, celle de protéger et de surveiller leurs intérêts commerciaux, de leur procurer des débouchés pour la vente des marchandises qu'ils apportaient de leur pays, de leur faciliter l'achat de celles qu'ils devaient y remporter, de les défendre contre l'arbitraire et l'injustice. Le seul rôle qui leur appartint dans les différends qui s'élevaient entre leurs nationaux fut celui d'arbitres; les honoraires qu'on leur devait pour ce soin furent payés par les intéressés eux-mêmes; d'ailleurs, leur juridiction n'avait rien d'obligatoire, et ils ne pouvaient prononcer leurs sentences ni les faire exécuter sans le consentement du souverain territorial.

Ainsi s'établit entre les consuls d'Orient et les consuls d'Europe une différence essentielle, qui subsiste encore. Les premiers ont conservé leurs anciennes prérogatives, dont la principale est assuré-

(1) Ce traité a été reconnu et confirmé par un nouveau traité de commerce et de navigation du 25 février 1862 (DUMONT, *Traités*, VIII, part. I, p. 528).

(2) Les diverses capitulations autrichiennes ont été confirmées par un traité de commerce et de navigation du 22 mai 1862 (TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 427).

On pourrait encore citer beaucoup d'autres capitulations du même genre : par exemple, les capitulations prussiennes du 22 mars 1761, confirmées par un traité du 20 mars 1862 et adoptées par le gouvernement de l'empire allemand ; les capitulations suédoises du 10 janvier 1737, confirmées le 5 mars 1862 ; les capitulations espagnoles du 14 septembre 1782, confirmées le 13 mars 1862; les capitulations russes du 10 juin 1783, confirmées avec quelques modifications le 22 janvier 1862 ; les capitulations italiennes, formées de divers privilèges concédés par la Porte à Venise (1454 et 1718), à Gênes (1665), au royaume des Deux-Siciles (1740), à la Toscane (1747 et 1833), à la Sardaigne (1823 et 1839), sauf les modifications qui y ont été apportées par le traité de commerce et de navigation conclu le 10 juillet 1861 entre l'Italie et la Turquie ; les capitulations belges des 3 août 1838 et 30 avril 1840 ; les capitulations portugaises des 20 mars 1843 et 23 février 1868; les capitulations grecques du 27 mai 1855.

ment d'exercer sur leurs nationaux la juridiction civile et criminelle ; les seconds ont perdu toutes celles qui n'ont pas directement trait à la protection des intérêts commerciaux et économiques de leurs compatriotes.

570. — Aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, malgré la découverte de nouvelles terres et le développement extraordinaire des transactions commerciales, le nombre des consulats n'augmente guère. L'importance des combinaisons politiques, la gravité des événements, les complications qui résultent des intérêts divers et des prétentions excessives des souverains d'Europe, donnent le premier rôle aux agents diplomatiques et attirent toute l'attention sur eux. Ce n'est pas à dire cependant que l'utilité des consulats fût méconnue. En France, notamment, des mesures spéciales sont prises à leur égard. Au XVI^e^ siècle et pendant tout le moyen âge, les fonctions consulaires avaient été électives : les consuls étaient nommés par les corporations, les villes, les armateurs, les capitaines de navires, et naturellement révoqués par eux. Dès le début du XVII^e^ siècle, désireux d'assurer la stabilité de leurs offices, ils se placèrent sous la protection directe du roi, en se faisant commissionner par lui. Cet usage produisit d'excellents résultats, et le ministre de Louis XIV, Colbert, s'empressa de le réglementer dans l'ordonnance sur la marine de 1681, dont les dispositions, enregistrées par tous les parlements, peuvent être considérées comme la base du fonctionnement des consulats en France (1).

En même temps, il parut qu'il serait utile de revêtir les consuls d'un caractère officiel, reconnu par le souverain territorial. Jadis, dès qu'un gouvernement avait consenti à l'établissement de consulats étrangers sur son territoire, la personne même des consuls lui demeurait étrangère ; ceux-ci prenaient possession de leurs fonctions par la seule volonté de leur maître et sans être tenus d'obtenir l'agrément du prince près duquel ils étaient envoyés. Aussi, sans relations officielles avec les autorités locales, il leur était difficile, sinon impossible, d'acquérir auprès d'elles une influence qu'ils auraient pu utilement mettre au service de leurs compatriotes ; on en vit même qui entrèrent, au grand détriment des intérêts dont ils étaient chargés, en hostilité ouverte avec elles. Pour obvier à ces inconvénients, on exigea des consuls qu'ils

(1) L'ordonnance de 1681 a servi de modèle à l'organisation consulaire dans presque tous les États. Un siècle plus tard, l'ordonnance du 3 mars 1781 réunit en un seul corps de lois les divers arrêts du conseil, ordonnances, édits ou règlements publics rendus depuis 1681 sur les consulats, sur la résidence, le commerce et la navigation des sujets du roi dans les échelles du Levant et de Barbarie. Cette ordonnance est restée en vigueur jusqu'à la réforme générale des consulats en 1833 (DE CLERCQ et VALLAT, *Guide pratique des consulats*, I, p. 2 et s.).

présentassent, dès leur arrivée, la commission dont ils étaient munis au gouvernement local, afin d'obtenir de lui une reconnaissance expresse de leur qualité. C'était, et c'est ce qu'on nomme encore, l'*exequatur* (1).

Avec la fin du XVIII^e^ siècle et le commencement du XIX^e^, l'institution des consulats s'affermit et se régularisa. La série des dispositions législatives qui, dans les divers pays, leur furent consacrées est considérable. Nous citerons les principales d'entre elles, en entrant dans les détails de la matière.

571. — Nous étudierons successivement :

1° Les principes relatifs à la nominationdes consuls, à la hiérarchie du corps consulaire, à la dénomination de ses membres, aux titres dont ils doivent être munis ;

2° Les fonctions et les attributions des consuls ;

3° Leurs privilèges et leurs immunités ;

4° La cessation des fonctions consulaires.

I. — Principes relatifs a la nomination des consuls, a la hiérarchie du corps consulaire, a la dénomination de ses membres, aux titres dont ils doivent être munis.

572. — 1° C'est un principe universellement admis que chaque État a le droit d'envoyer et de maintenir des consuls dans les villes ouvertes au commerce des étrangers, quand il l'estime utile au développement du commerce et à la protection des intérêts de ses nationaux ; qu'il est maître de nommer à ces fonctions des personnes de son choix et de désigner le lieu de leur résidence. Mais il est non moins généralement reçu que les gouvernements sont libres de refuser la création de consulats étrangers sur leurs territoires, et qu'ils jouissent d'un droit absolu d'exclusion soit quant aux lieux où l'on se propose d'en établir, soit quant à la personne des fonctionnaires désignés pour être placés à leur tête : ainsi l'exige le principe de la souveraineté des États. Il s'ensuit que l'établissement de consulats ne peut résulter que de l'accord des gouvernements intéressés, et c'est pourquoi nombre de traités prennent soin de stipuler expressément au profit des parties contractantes le droit d'instituer des consuls sur leurs territoires respectifs.

En fait, les Etats contemporains ne songent guère, à moins de raisons très sérieuses, à opposer des refus de ce genre. Un refus absolu et non

(1) Un des premiers documents qui exige la formalité de l'*exequatur* est la convention consulaire du 13 mars 1769 entre la France et l'Espagne (DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 106).

justifié serait un acte manifestement contraire aux intérêts commerciaux et économiques de la nation; ce serait une atteinte grave aux relations d'amitié entretenues jusqu'alors avec la Puissance qui propose l'institution du consul. Au reste, il faut observer que, les intérêts auxquels doivent veiller les consuls étant essentiellement pacifiques, les États qui en envoient ou en reçoivent font naturellement le nécessaire pour ne pas faire d'une institution destinée à les rapprocher une source de difficultés : ils ont le même intérêt à assurer les uns chez les autres la protection de leurs sujets, et se gardent de compromettre leur situation économique par une proposition inopportune, un choix maladroit ou un refus arbitraire.

573. — 2° La *nomination* des consuls appartient au chef de l'État. Quant à la détermination du département ministériel dont ils doivent dépendre, elle varie suivant les pays.

En France, les consuls, après avoir appartenu au ministère de la marine (1), ont été rattachés par le décret du 14 février 1793 au ministère des affaires étrangères, dont ils n'ont plus cessé de faire partie : depuis cette époque, ils sont complètement assimilés aux agents diplomatiques, en ce qui concerne le recrutement et la hiérarchie; nommés comme eux, ils passent, suivant les besoins, d'un service à l'autre, les divers grades de l'un ayant dans l'autre leur équivalent parfait (2).

Ce système paraît être le plus rationnel et le seul logique. On l'a cependant critiqué : on a fait valoir, notamment, que les aptitudes requises des diplomates et des consuls n'étaient pas les mêmes, que les consuls n'étaient pas des agents diplomatiques, qu'ils avaient des attributions essentiellement différentes, que, s'ils pouvaient ainsi, selon les nécessités du moment, passer dans le service diplomatique, ils seraient fatalement tentés de s'occuper plus de politique que des questions commerciales qui leur sont spécialement dévolues. Il est facile de répondre à ces arguments. 1° Presque partout, l'entrée de la carrière consulaire est subordonnée à des conditions de capacité plus rigoureuses que l'entrée de la carrière diplomatique. La mission des consuls est, en effet, particulièrement importante : préposés aux relations sociales, intellectuelles, économiques entre les nations, ils contribuent pour une large part au maintien de leur bonne harmonie; mais, pour cela, il leur faut connaître à fond les besoins et les intérêts multiples de leurs nationaux, et ces connaissances exigent une aptitude spéciale, qui n'est

(1) Sous l'ordonnance de 1681. Détachés du ministère de la marine en 1761, les consuls y furent de nouveau rattachés en 1766.

(2) Décrets des 10 juillet 1880, 31 mars 1882, etc. La fusion des deux services est admise dans la plupart des pays d'Europe.

pas le fait du premier venu. « Quand on a été un diplomate habile, disait Talleyrand, combien faut-il encore y ajouter pour être un bon consul ! » 2° On dit que les consuls ne sont pas des agents diplomatiques et que leurs attributions sont toutes différentes. Nous démontrerons qu'en effet ils n'ont pas le caractère diplomatique. Mais c'est un fait constant que les gouvernements actuels leur donnent souvent des mandats de nature politique et leur demandent des rapports sur les événements politiques qui s'accomplissent dans leur arrondissement, surtout en l'absence des agents diplomatiques. N'est-il donc pas logique qu'ils dépendent du ministre auquel appartient la direction des affaires étrangères? 3° Enfin, on fait observer avec juste raison qu'il n'y a pas de questions se référant à l'application des traités de commerce, pas de relations relatives aux besoins du négoce, qui ne se compliquent d'intérêts touchant à la dignité, à la prospérité, parfois même à l'existence de la nation entière, et que, si les consuls sont spécialement chargés de la surveillance et de la protection du commerce national, ils ne peuvent utilement y pourvoir sans se préoccuper des intérêts politiques de leur pays : il y a entre ces deux faces de toute question internationale une telle affinité, qu'elles ne peuvent être envisagées ni traitées séparément.

Tout cela implique entre les services diplomatique et consulaire une union intime. Bien loin d'être des antagonistes, les agents de l'un et de l'autre doivent pouvoir se suppléer; il serait même désirable que les agents diplomatiques, chargés des intérêts publics de l'État, remplissent pour un temps les fonctions consulaires; car, pour faire de la bonne politique, il faut être au courant des besoins et des intérêts de ses nationaux à l'étranger, et c'est seulement dans les consulats qu'il est possible de s'en rendre compte (1).

574. — 3° Les *classes* auxquelles appartiennent les membres du corps consulaire ne sont pas déterminées, comme celles des agents diplomatiques, par un règlement international. Chaque gouvernement est libre de les établir à son gré. Cependant, on trouve à peu près partout des consuls généraux, des consuls, des vice-consuls et des agents consulaires (2).

Les consuls généraux sont, en principe, les chefs directs et spéciaux des *établissements* consulaires. On appelle ainsi soit l'ensemble des con-

(1) En ce sens, F. DE MARTENS, *Consularwesen* (trad. par SKERST), p. 589; DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, p. 19 et s.

(2) En France (décrets des 21 février et 18 septembre 1880, 31 mars 1882), il y a des consuls généraux, des consuls de première et deuxième classe, des consuls suppléants (autrefois élèves-consuls), des vice-consuls de première et deuxième classe, des agents consulaires. Se rattachent, en outre, au corps consulaire trois classes de chanceliers et trois classes de drogmans ou d'interprètes.

sulats qui dépendent d'un même chef (en ce sens, il peut y avoir plusieurs établissements dans un même pays), soit l'ensemble des consulats établis par un gouvernement sur toute l'étendue d'une souveraineté étrangère ; les *arrondissements* consulaires sont les subdivisions territoriales à la tête desquelles se trouve placé un consul. En fait, les établissements consulaires sont actuellement, pour la plupart, sous la direction de l'agent diplomatique de l'État auquel ils appartiennent, en sorte que le titre de consul général n'est plus qu'une distinction honorifique, ou, si l'on veut, un grade supérieur dans la hiérarchie consulaire. Le rôle du consul général, ou de l'agent diplomatique mis à la tête d'un établissement consulaire, n'est pas, comme on pourrait le croire, de diriger les consuls dans l'accomplissement de leurs fonctions : ceux-ci, en effet, sont indépendants; ils prennent, sous leur responsabilité personnelle, toutes les mesures qu'ils jugent propres à favoriser le commerce et la navigation de leurs nationaux dans leurs arrondissements respectifs, correspondent directement avec le ministre des affaires étrangères dont ils relèvent et reçoivent sans intermédiaire ses instructions. Le consul général doit, et c'est à cela que se borne sa mission, exercer sur ses subordonnés une surveillance générale, s'assurer que les lois et les règlements relatifs au fonctionnement intérieur des consulats sont observés, résumer en des travaux d'ensemble destinés à renseigner son gouvernement les notes, mémoires, statistiques qui lui sont envoyés, remédier aux abus qui lui sont révélés. Ajoutons que les consuls généraux sont parfois chargés, notamment en Afrique et dans les républiques de l'Amérique du Sud, d'attributions diplomatiques, auquel cas ils ajoutent à leur titre celui de chargé d'affaires.

Les consuls sont les chefs de service ordinaires des arrondissements consulaires. Ils surveillent et dirigent les vice-consuls et agents consulaires établis dans les villes secondaires de leur ressort. Ils doivent se renfermer strictement dans les limites de leur circonscription.

Quant aux vice-consuls et aux agents consulaires, leur caractère et leurs fonctions ne sont pas partout les mêmes, ce qui s'explique par ce fait que chaque État est libre d'adopter la classification qui lui convient et que l'organisation des consulats est partout et sans cesse l'objet de remaniements et de modifications qui ne concordent pas toujours entre elles. Ce que l'on peut dire de plus général, c'est que ce sont des agents secondaires, placés dans les districts commerciaux d'importance relativement minime, où ils servent aux consuls de correspondants officiels. Il existe généralement cette différence entre eux, que les vice-consuls sont des fonctionnaires publics, nommés par le chef de l'État, rétribués sur les fonds du ministère des affaires étran-

gères, et investis des fonctions consulaires dans la circonscription qui leur est assignée, sous le contrôle et la direction des consuls; tandis que les agents consulaires ne sont revêtus d'aucun caractère public, que, simples délégués du consul qui les nomme et les révoque avec l'assentiment préalable du ministre, ils n'exerçent que des fonctions limitées, sous la responsabilité de celui qui les a nommés, et n'ont d'autre rétribution que les quelques frais de bureau qui leur sont alloués.

575. — Outre la classification dont il vient d'être parlé, quelques gouvernements en établissent une autre, qu'il importe de connaître : ils distinguent entre les consuls *de carrière* ou consuls *envoyés* et les consuls choisis dans le pays même où ils doivent résider ou consuls *négociants*. Il est un certain nombre d'États qui, bien qu'ayant d'importants intérêts commerciaux à surveiller sur divers points du globe, n'ont pas les ressources nécessaires pour entretenir un service composé exclusivement de consuls de carrière. Ils nomment alors, pour en remplir les fonctions, des négociants, ordinairement choisis parmi les nationaux établis dans la ville où la création d'un consulat paraît indispensable, ou, à défaut de nationaux, parmi les commerçants étrangers ou même indigènes. Cette pratique n'est pas sans offrir quelques inconvénients. Il est certain que les consuls envoyés, fonctionnaires publics, choisis parmi des candidats qui se destinent particulièrement à la carrière, jouiront d'une considération plus élevée et exerceront une influence plus grande auprès du public et des autorités locales que de simples particuliers, exposés comme négociants aux chances variables des opérations commerciales. En outre, les abus et les malversations sont plus à craindre de la part des consuls négociants : car, non seulement ils sont obligés de ne consacrer qu'une faible partie de leur temps à l'exercice de leurs fonctions, mais encore ils sont trop naturellement portés, dans leur complète indépendance vis-à-vis du gouvernement qui les a nommés et dont ils ne reçoivent qu'un titre honorifique, à procéder suivant leur fantaisie et, surtout, à faire servir aux intérêts particuliers de leur négoce le prestige de leur situation officielle. Enfin, leur qualité ne les met pas à l'abri des mauvaises affaires, et leur déconfiture, si elle se produit, ne peut que compromettre la dignité de leur pays, l'honorabilité de leur emploi, et, par contre-coup, la réputation commerciale et industrielle de leurs compatriotes.

Ces raisons, très sérieuses, ont déterminé la plupart des grandes Puissances, et notamment la France, à n'employer que des consuls de carrière, auxquels défense est faite, sous peine de révocation immédiate, de se livrer à un commerce quelconque, directement ou indirec-

tement, dans le pays de leur résidence. On constate que cette pratique donne les meilleurs résultats, et que le système consulaire moderne doit en grande partie ses améliorations à ce fait, que, dans la plupart des villes importantes, les consuls remplissent uniquement leurs fonctions de consul.

576. — 4° La nomination d'un consul doit obtenir l'agrément du gouvernement près duquel le consul doit exercer ses fonctions. Le titre qui constate cette acceptation et, par suite, la reconnaissance officielle de ses pouvoirs, s'appelle *exequatur* dans les pays chrétiens, *barat* dans les pays musulmans.

C'est l'agent diplomatique accrédité près du chef de l'État sur le territoire duquel le consul est envoyé qui provoque l'*exequatur*. Il porte la nomination à la connaissance du ministre des affaires étrangères local, en lui communiquant la *commission* ou *patente* qui constate les attributions et le titre conférés au consul. L'*exequatur* est ensuite accordé, soit, comme en Belgique, par une ordonnance du souverain, dont la copie certifiée conforme est communiquée à l'intéressé par les soins du ministre des affaires étrangères, soit, comme en Angleterre, par une ordonnance royale contre-signée par le ministre et transmise en original, soit, comme en Autriche, par l'inscription sur l'original de la commission ou de la patente du mot *exequatur*, avec le contre-seing de l'empereur, soit enfin, par un simple avis qu'en donne le gouvernement local à la légation du pays auquel appartient le consul. L'*exequatur* est également délivré dans les mêmes formes aux agents consulaires ; quant aux consuls suppléants, chanceliers, drogmans et autres officiers secondaires attachés aux consulats, ils n'en reçoivent pas : les autorités locales se contentent de les reconnaître, sur l'avis que donne de leur nomination leur chef hiérarchique.

Il va sans dire que tout État est maître de refuser l'*exequatur*, et même de le retirer, après l'avoir accordé. Le refus est un fait rare dans la pratique contemporaine : il ne peut s'appuyer que sur des raisons politiques sérieuses ou des motifs personnels au consul nommé (1). Le retrait de l'*exequatur* est plus grave encore, parce qu'il atteint un agent dont la qualité officielle avait été précédemment reconnue : aussi n'a-t-il lieu que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, telles que l'immixtion du consul dans les affaires du pays, sa participation aux intrigues d'un parti politique, etc. Ordinairement, en pareil cas, le gouvernement intéressé commence par exposer ses griefs à l'État qui a nommé le consul et le met en demeure de lui retirer sa commission ;

(1) V. l'exemple cité par CALVO, *op. cit.*, III, p. 225.

le retrait de l'*exequatur* n'intervient qu'autant que l'État interpellé ne se prête pas au rappel de son agent.

Les lettres d'*exequatur* une fois remises au consul, celui-ci les adresse à l'autorité supérieure de son arrondissement, qui les enregistre et en donne avis à ses subordonnés. Elles sont rendues publiques par des procédés qui varient suivant les législations (1). L'usage veut également que le consul nouvellement nommé avertisse de son arrivée le public et spécialement ses nationaux. Autrefois, d'après les règlements français, l'ancien consul ou le consul intérimaire devait, à l'arrivée d'un nouvel agent, convoquer l'assemblée des notables français (c'était l'assemblée de la *nation*), devant laquelle il publiait officiellement la commission du nouveau consul et procédait à son enregistrement en chancellerie (2). On ne procède plus aujourd'hui à cette solennité que dans quelques postes du Levant ; ailleurs, on se contente de remettre officiellement les archives au consul, et cette simple remise, constatée par un procès-verbal, constitue son installation dans ses nouvelles fonctions.

II. — Fonctions et attributions des consuls.

577. — Les fonctions et attributions des consuls sont extrêmement variées. Nous les examinerons, en les rattachant aux quatre chefs suivants : 1° protection générale du commerce et de la navigation nationale; 2° fonctions et attributions administratives; 3° fonctions et attributions judiciaires; 4° fonctions et attributions politiques.

a) *Protection générale du commerce et de la navigation nationale.*

578. — Les consuls sont, avant tout, des agents commerciaux, chargés de renseigner leur gouvernement sur tout ce qui peut intéresser le trafic et l'industrie nationale, tel que le commerce du pays de leur résidence, la nature et l'importance de ses relations avec l'étranger, la situation de son industrie, l'esprit de sa législation économique, le cours du change, le prix moyen des différents articles, le mouvement général de la navigation, etc.

Chaque gouvernement organise comme il l'entend la série des rapports que les consuls doivent lui envoyer pour l'éclairer sur tous ces points. En France, l'ordonnance du 3 mars 1781 enjoint aux consuls

(1) En France, l'*exequatur* est lu à l'audience du tribunal de commerce du lieu de la résidence du consul par le greffier, qui en dresse procès-verbal. L'avis de la délivrance de l'*exequatur* est également rendu public par la voie de la presse.

(2) Ordonnance du 3 mars 1781, art. 5.

de tenir « bon et fidèle mémoire des affaires de leur consulat », et de l'envoyer, à la fin de chaque année, à leur ministre; de dresser également à la fin de chaque année, un mémoire sur la situation de la navigation et du commerce de leurs nationaux, en y développant les moyens qui leur paraissent les plus propres à procurer au commerce et à la navigation les avantages et l'extension dont ils sont susceptibles; enfin, de faire parvenir tous les trois mois à leur gouvernement un état du commerce d'importation et d'exportation, ainsi qu'un état de tous les bâtiments français qui arrivent dans les ports de leur arrondissement consulaire, plus deux états généraux à la fin de chaque année (art. 13 à 16). Des circulaires ministérielles ont, plus récemment, développé ces instructions : d'une façon générale, elles recommandent aux consuls d'étudier tout particulièrement le commerce des articles qui intéressent spécialement les industriels et commerçants français, de signaler les raisons de la concurrence que ceux-ci sont exposés à rencontrer, d'indiquer les goûts des consommateurs locaux, les moyens d'accroître les débouchés, etc.; ils ont à fournir, à cet égard, dans les deux premiers mois de chaque année, un aperçu des résultats de la période précédente, en s'attachant surtout au côté pratique de cette étude (1). En outre, le ministre réclame d'eux : 1° un bulletin périodique, mensuel ou bi-hebdomadaire, destiné à porter à la connaissance des négociants français le mouvement du commerce général d'importation et d'exportation, les prix de vente des principaux produits de l'industrie française, etc.; 2° un résumé par mois, quinzaine ou semaine, suivant les cas, des faits qui se produisent dans la vie commerciale, industrielle, artistique, agricole ou financière du pays de leur résidence, en réservant, s'il y a lieu, l'appréciation de ces faits pour une lettre confidentielle (2). Pour la publication de ces rapports, il a été créé en 1877 un *Recueil consulaire*, analogue à ceux qui paraissent en Angleterre, en Belgique et en Italie, qui fournit au commerce des informations réunies avec d'autant plus de soin que les consuls ont ainsi la perspective de voir leurs travaux placés sous les yeux du public (3).

Comme protecteurs de leurs nationaux, les consuls doivent les défendre contre toutes mesures arbitraires ou vexatoires, réclamer auprès des autorités locales les droits et avantages stipulés par les traités à leur profit, solliciter pour eux les faveurs qui peuvent leur être accordées, sans porter atteinte ni aux lois ni aux intérêts du pays, et, d'une façon générale, écarter tous les obstacles qui sont de nature

(1) Circ. min. du 15 mars 1883.

(2) Circ. min. du 24 avril 1884. — Cf. circ. min. des 11 novembre 1863, 3 novembre 1866, 19 mars 1868, etc.

(3) Circ. min. du 15 janvier 1877.

à entraver le développement du commerce national ou à gêner les opérations particulières des négociants. Ils adressent officiellement aux autorités compétentes les réclamations et les représentations qui leur paraissent nécessaires, et, s'ils n'obtiennent pas satisfaction, en informent immédiatement le chef de l'établissement consulaire; celui-ci en réfère, s'il y a lieu, au ministre (1). Le plus généralement, pour jouir de cette protection et justifier en même temps de leur esprit de retour, les étrangers doivent se faire immatriculer sur un registre tenu à la chancellerie du consulat (2).

Enfin, outre ce devoir général de protection des nationaux, les lois et règlements peuvent conférer aux consuls certains droits ou leur imposer certaines obligations spéciales, propres à assurer la sécurité et le développement du commerce et de la navigation nationale. C'est ainsi qu'en France, pour assurer la protection de la propriété industrielle ou artistique des Français en pays étranger, les consuls ont qualité pour dresser procès-verbaux des usurpations de marque commerciale ou de fabrique et les transmettre à l'autorité compétente, de même qu'ils sont chargés de faire effectuer par leur chancellerie le dépôt légal de ces marques pour le compte de leurs compatriotes (3); qu'au point de vue de la police sanitaire, ils doivent se tenir informés de l'état sanitaire du pays, et envoyer au gouvernement tous les renseignements nécessaires à cet égard, de même que ce sont eux qui délivrent les patentes de santé aux navires français qui quittent les ports où ils résident à destination de la France, et visent celles qui sont délivrées par les autorités locales aux navires étrangers ayant la même destination (4); qu'enfin, au point de vue de l'émigration, ils

(1) L'accomplissement de ce devoir de protection a été particulièrement déterminé par Talleyrand dans une instruction générale du 8 août 1814 (citée par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 511). — Cf. DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, II, p. 452.

(2) En France, notamment, l'immatriculation est exigée par l'ordonnance du 28 novembre 1833 et la circulaire ministérielle des 3 juillet et 21 octobre 1879. Les Français, marchands ou non, établis en pays étranger et immatriculés au consulat après justification de leur qualité, forment ce que l'on appelle la *nation*. La nation n'a plus aujourd'hui qu'une autorité purement morale. V. l'ordonnance du 18 avril 1835 sur les établissements français dans le Levant. — Cf. n° 575, *in fine*.

(3) Loi du 26 novembre 1873; circ. min. des 9 août 1873 et 17 août 1874.

(4) Décret du 26 février 1876. — La loi du 3 mars 1822 punit des peines les plus rigoureuses « tout agent du gouvernement au dehors », qui, officiellement « dans une dépêche, un certificat, un rapport, une déclaration ou une déposition aurait sciemment altéré ou dissimulé les faits, de manière à exposer la santé publique »; une circulaire du 20 octobre 1881 recommande instamment aux agents d'éviter « les irrégularités et les déclarations inexactes sur les patentes de santé délivrées ou visées par eux ». V. aussi circ. min. du 10 février 1872.

doivent constater à bord des navires français à l'étranger les délits et les contraventions qui peuvent y être commis en matière d'opérations d'engagement et de transport d'émigrants (1).

b) *Fonctions et attributions administratives.*

579. — Les fonctions et attributions que les États confèrent à leurs agents consulaires au point de vue administratif ne rentrent pas directement dans le domaine du droit international. Elles sont régies, en effet, par les lois ou règlements particuliers du pays auquel le consul appartient ou dont il est le délégué. Il est inutile, ici, d'en donner une énumération, qui serait nécessairement incomplète ou inexacte. Nous nous contenterons d'indiquer les principales d'entre elles, c'est-à-dire celles que des usages traditionnels font reconnaître en tous pays aux agents consulaires.

1° Les agents consulaires exercent relativement, à la navigation, des fonctions toutes spéciales.

D'une façon générale, ils doivent assurer en cette matière l'exécution des règlements de leur pays, tels que ceux relatifs à l'emploi du pavillon national, à la police des pêches, à la prohibition du commerce des esclaves, à la connaissance et à la poursuite des fautes de discipline commises par les individus employés ou reçus à bord des navires marchands de leur nationalité dans les ports de leur arrondissement. Ils reçoivent les contrats d'affrètement et d'assurance, les déclarations et les rapports de mer des capitaines, délivrent et visent les papiers de bord, dressent les procédures d'avaries et les règlements de compte qui s'y rattachent, reçoivent les délaissements de navires pour cause d'innavigabilité, prennent toutes les mesures nécessaires en cas de naufrage, dirigent le sauvetage des navires nationaux, rapatrient les marins naufragés ou délaissés à l'étranger, etc. (2).

2° Les consuls sont également pourvus de nombreuses attributions d'ordre purement administratif.

Ces attributions, de natures diverses, sont principalement les suivantes : les consuls accordent ou ordonnent le rapatriement des indigents de leur nationalité qu'une circonstance quelconque a laissés sans

(1) Loi du 18 juillet 1860, art. 11 ; décrets des 9 et 15 mars 1861 ; circ. min. du 10 février 1855.

(2) V. sur ces divers points, en France : ordonnances des 29 octobre 1833 et 17 janvier 1846 ; décret du 24 mars 1852 ; circ. min. des 27 mars 1852, 10 janvier 1862, 18 mars 1863, 23 juin et 24 août 1865, 27 avril 1866, 27 mai 1872, 4 août 1883, etc. — Cf. *Rép. gén. alph. de dr. franç.*, V° *Agents diplomatiques et consulaires*, n^os^ 477 et s.

ressources dans une ville de leur arrondissement; ils délivrent les certificats de vie aux rentiers viagers et pensionnaires de l'État, dressent sous le contre-seing de leur chancelier les certificats d'origine constatant la provenance des marchandises, donnent à leurs nationaux, dont ils ont au préalable vérifié la qualité et l'identité, les passeports qui leur sont nécessaires, peuvent aussi, si les lois et usages locaux n'y font pas obstacle et en se conformant aux instructions de leur ministre, délivrer des passeports aux étrangers pour leur pays ou viser ceux que les autorités étrangères leur ont délivrés ; ils légalisent les actes dressés par les autorités ou fonctionnaires publics de leur arrondissement ; ils interviennent pour assurer l'application des lois militaires de leur pays à ceux de leurs nationaux qui résident dans leurs circonscriptions ; ils peuvent être chargés d'exercer les fonctions extrajudiciaires des officiers ministériels de leur pays, telles que les fonctions notariales, pour recevoir les actes auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère authentique, notamment les testaments (1) ; enfin, ils remplissent, conformément à leurs lois et règlements, les fonctions d'officiers de l'état civil, reçoivent en cette qualité les actes qui intéressent leurs nationaux, publient et célèbrent leurs mariages, etc.

Dans certains pays, comme en France, en Italie et en Hollande, les consuls ont, à ce dernier point de vue, une compétence absolue (2); dans d'autres, tels que la Suisse et l'Allemagne, cette compétence ne leur appartient que si elle leur est spécialement attribuée par les autorités de leur pays. Mais, en tout cas, ils ne peuvent remplir ces fonctions qu'avec l'agrément de l'État sur le territoire duquel ils résident : c'est ainsi, par exemple, que le gouvernement autrichien refuse la qualité d'officiers de l'état civil aux consuls étrangers.

(1) En France, ce sont les chanceliers des postes diplomatiques et consulaires qui exercent à l'étranger les fonctions notariales, mais les actes qu'ils dressent ne font foi en France qu'autant que leur signature a été légalisée par le consul.

En ce qui concerne particulièrement les testaments par acte public des Français à l'étranger, les chanceliers, seuls, n'ont pas qualité pour les recevoir. Les testaments ne peuvent être reçus par eux qu'avec l'assistance du consul et en présence de deux témoins français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et immatriculés au consulat : la signature des deux fonctionnaires est indispensable, et elle doit être donnée en présence du testateur (Circ. min. du 9 décembre 1833 ; Cass., 20 janvier 1840, arrêt cité par DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, I, p. 324). Mais les chanceliers peuvent recevoir seuls en dépôt les testaments olographes qui leur sont confiés (Même circ.).

(2) V. pour la France, Code civil, art. 58 ; ordonnance du 23 octobre 1833 ; circ. min. des 4 novembre 1833, 18 août 1836, 3 janvier 1872, 24 mai 1875, 1er septembre 1884.

c) *Fonctions et attributions judiciaires.*

580. — Le droit de rendre la justice constitue un acte de souveraineté, qui ne peut être exercé que par le souverain du pays ou en son nom. Il s'ensuit qu'en principe les consuls n'ont, à l'étranger, aucun droit de juridiction sur leurs nationaux, si ce n'est lorsque ce droit leur a été expressément reconnu par les lois du pays où ils résident, qu'il résulte de l'usage, c'est-à-dire du consentement tacite des nations, ou qu'il leur a été conféré par traité (1).

581. — Pour étudier les cas dans lesquels le pouvoir juridictionnel appartient aux consuls et les règles auxquelles son exercice est soumis, il faut distinguer entre la juridiction gracieuse et la juridiction contentieuse.

1° Juridiction gracieuse.

La juridiction gracieuse des consuls s'exerce principalement en matière de *succession*, de *tutelle* et de *faillite*.

582. — Les consuls ne peuvent guère intervenir dans l'administration des *successions* laissées par leurs nationaux à l'étranger, sans entrer en conflit avec les autorités locales, et cela, à raison des intétérêts fiscaux qui sont presque toujours engagés dans la question. Aussi ne doivent-ils en cette matière agir qu'avec une extrême prudence et se conformer rigoureusement, soit aux traités, soit, à défaut de stipulations formelles, aux usages, aux précédents et aux lois du pays de leur résidence.

A cet égard, leur rôle varie suivant que la succession en présence de laquelle ils se trouvent est mobilière ou immobilière, que le défunt est mort intestat ou après avoir fait un testament.

1° Le règlement d'une succession immobilière appartient sans aucun doute à la législation territoriale : le consul du défunt ne peut donc intervenir dans l'administration, la liquidation et le partage des biens qu'elle comprend, qu'autant que cette législation le lui permet.

Lorsque la succession est mobilière, un conflit peut s'élever, si l'étranger meurt dans un pays où l'on considère la fortune mobilière comme devant être régie par la loi du domicile, alors que, dans le pays de l'étranger, on la soumet en tout cas à l'application de la loi nationale. On sait, en effet, qu'en droit international privé, la doctrine et la pratique sont loin d'être fixées sur la prééminence de la loi nationale ou de la

(1) L'ordonnance française de 1681 (art. 12, tit. 9, liv. 2) s'exprimait ainsi : « Quant à la juridiction, tant en matière civile que criminelle, les consuls se conformeront à l'usage et aux capitulations (c'est-à-dire aux traités, dans le sens le plus large du mot) faites avec le souverain des lieux de leur établissement. »

loi territoriale. Il se peut donc, ici, que le consul se heurte aux lois du pays où il réside. Nous croyons qu'à défaut de traités ou d'usages contraires, il devra s'y soumettre.

2° D'après les règlements français, et sauf les cas de force majeure, d'usages ou de conventions contraires, les consuls ne peuvent procéder à l'ouverture des testaments laissés par leurs compatriotes à l'étranger : ce soin ne peut appartenir qu'au juge compétent du lieu où s'ouvre la succession. Si le testament était déposé au consulat, le rôle du consul serait uniquement de provoquer d'office son ouverture (1).

S'il n'y a pas de testament et que les héritiers ne soient pas présents, la succession est considérée comme vacante et l'autorité consulaire intervient pour en assurer la conservation dans l'intérêt des ayants droit. Son premier soin sera de faire apposer les scellés au domicile du défunt, formalité que les législations intérieures des États règlent différemment (2) ; puis, un inventaire sera dressé, ordinairement en deux exemplaires, écrits l'un dans la langue du pays, l'autre dans celle du défunt, de façon à ce qu'ils aient la même autorité légale devant la justice territoriale et devant la justice étrangère ; enfin, le plus ordinairement, ce sont les consuls qui procèdent à la liquidation, à la conservation en dépôt des objets inventoriés, à la vente des objets susceptibles de dépérissement, à la poursuite des créanciers, au paiement des dettes, etc., en un mot, à toutes les opérations nécessaires pour rendre l'actif net et liquide (3).

Dans les pays musulmans, en vertu des capitulations, les consuls jouissent, en matière de succession, comme en matière de tutelle ou de curatelle, de la plénitude des droits attribués dans leur pays aux divers officiers qui y ont à intervenir. Ainsi, l'autorité territoriale ne peut se mêler à aucun titre de l'administration ni de la liquidation des successions françaises : l'action des consuls français est souveraine et absolue, même, comme nous le verrons bientôt, en matière contentieuse.

583. — En matière de *tutelle*, l'intervention consulaire est diverse-

(1) Instr. min. du 29 novembre 1833.

(2) Tantôt le gouvernement local fait procéder à l'apposition des scellés par ses propres officiers de justice; tantôt, et c'est le plus ordinaire, il admet le consul à croiser ses sceaux avec les siens; quelquefois même, le consul appose seul les scellés, sous la condition que, s'il se présente ensuite des créanciers du pays où le décès a eu lieu, leurs droits soient réservés.

(3) Cf., par exemple, les conventions consulaires conclues par la France et le Brésil le 10 décembre 1860 (DE CLERCQ, VIII, p. 153 et s. ; IX, p. 600 et s.) ; par la France et l'Espagne le 7 janvier 1862 (*Ibid.*, VIII, p. 374 et s.) ; par la France et le Portugal le 11 juillet 1866 (*Ibid.*, IX, p. 582 et s.) ; par la France et la Russie le 1er avril 1874 (*Ibid.*, XI, p. 184 et s.) ; par la France et la Grèce le 7 janvier 1876 (*Ibid.*, XI, p. 412 et s.) ; par la France et le Salvador le 5 juin 1878 (*Ibid.*, XII, p. 141 et s.), etc.

ment réglée suivant les législations intérieures des États ou les traités qui les lient.

En France, la compétence des consuls est singulièrement restreinte à cet égard. Ils n'ont pas qualité pour organiser la tutelle des incapables ou des absents, et ne peuvent que donner leur avis aux magistrats locaux spécialement chargés de pourvoir aux intérêts de ces personnes ; il ne leur appartient d'intervenir directement que lorsque les traités, l'usage ou le droit de réciprocité leur en accordent la faculté (1).

Toutefois, lorsque les autorités du pays refusent d'organiser la tutelle et que les incapables n'ont en France ni famille ni domicile connu, nous estimons que le consul pourrait, malgré le silence de la législation française, assembler un conseil de famille, le présider, remplir, en un mot, l'office d'un juge de paix. Les consuls sont en effet les protecteurs naturels de leurs nationaux à l'étranger, et l'organisation de la tutelle doit être considérée au moins comme un acte d'administration provisoire, même au regard des législations qui ne leur reconnaissent pas le droit d'intervenir directement en cette matière. Seulement, ils doivent, en pareil cas, avoir soin de motiver dans le procès-verbal de la délibération du conseil de famille leur intervention exceptionnelle, et, notamment, relater l'abandon dans lequel les autorités locales laissaient les intérêts des incapables ou des absents de leur ressort (2).

584. — En cas de *faillite*, les pouvoirs des consuls sont également déterminés par leur législation nationale.

En France, il faut distinguer suivant les lieux. Dans les pays de chrétienté, le règlement de la faillite appartient au juge du lieu où le commerçant avait son principal établissement : le consul ne peut donc que veiller d'une manière générale aux intérêts de ses nationaux, sauf stipulations spéciales. Dans les échelles du Levant et de Barbarie, au contraire, les négociants français qui font faillite sont obligés de déposer leur bilan à la chancellerie ; les consuls apposent les scellés sur les effets du failli, et se conforment autant que possible aux prescriptions générales de leur législation sur la matière (3).

(1) Instr. min. du 29 novembre 1833. — Les conventions contiennent parfois une clause qui donne aux consuls des Puissances contractantes le droit d'organiser la tutelle ou la curatelle des incapables dans l'étendue de leur ressort, conformément à leurs lois nationales. V. notamment la convention du 26 juillet 1862 entre la France et l'Italie (DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 427 et s.), et celle du 11 juillet 1866 entre la France et le Portugal (*Ibid.*, IX, p. 582 et s.).

(2) DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, II, p. 360. Cette solution est conforme à un avis émané du ministère de la justice français (Lettres des 11 octobre 1847 et 27 août 1850).

(3) Ordonnance du 3 mars 1781, tit. 25, art. 2 ; instr. min. du 6 mai 1781. — Cf. CALVO, *op. cit.*, II, p. 253 et s.

2° Juridiction contentieuse.

585. — Les pouvoirs judiciaires des consuls sont plus ou moins étendus suivant qu'il résident ou non en pays de chrétienté.

a) Pays de chrétienté.

586. — Dans les pays de chrétienté, où les droits de la souveraineté territoriale sont demeurés intacts, la juridiction consulaire, tant en matière civile qu'en matière commerciale, ne s'exerce que dans des cas tout à fait exceptionnels et généralement d'une manière très restreinte. D'autre part, c'est une règle absolue que les consuls n'y ont aucune juridiction criminelle.

En ce qui concerne spécialement la France, le pouvoir judiciaire des consuls a sa base dans l'ordonnance de 1681, qui a été enregistrée par tous les parlements et s'exécute encore dans toutes ses dispositions non expressément abrogées. Elle dispose que, quant à la juridiction civile ou criminelle, les consuls se conformeront à l'usage et aux capitulations (ce mot étant pris dans le sens large de traités) faites avec les souverains des lieux de leur établissement (1). Or, les traités qui lient actuellement la France avec les autres États chrétiens ne contenant à cet égard aucune disposition expresse, on peut établir en fait, et en ne s'appuyant, à défaut de textes, que sur l'usage, que ses agents consulaires n'ont aucun pouvoir juridictionnel, si ce n'est dans quelques cas exceptionnels. C'est ainsi que les consuls ont le caractère de juges commerciaux (art. 414 et 416 du Code de com.), lorsqu'ils autorisent des capitaines de navire à vendre des marchandises et à emprunter en cours de voyage, ou qu'ils règlent en chancellerie les avaries; qu'ils doivent chercher à terminer, par une amiable conciliation, les contestations qui leur sont volontairement déférées par leurs nationaux (2); qu'ils doivent se charger de tous les arbitrages que ceux-ci leur proposent, en exigeant toutefois, pour éviter que leurs décisions ne soient ensuite soumises à de nouveaux débats devant l'autorité territoriale, que les parties renoncent d'avance à tout recours devant elle et les autorisent à agir comme amiables compositeurs sans formalités de justice (3); qu'enfin, lorsque des juges ou autres autorités françaises adressent aux consuls des commissions rogatoires pour établir des enquêtes, interroger sur faits et articles, recevoir le serment ou la déposition de

(1) Art. 12, tit. 9, liv. I de l'ordonnance de 1681.

(2) Instr. min. du 29 novembre 1833. En cas de conciliation, ils doivent faire signer aux parties une transaction, à laquelle ils donnent, s'il y a lieu, la forme authentique : lorsque les parties n'ont pu s'entendre, ils se bornent à dresser un procès-verbal sommaire.

(3) Décret du 2 décembre 1852.

Français résidant dans leur arrondissement, ils doivent procéder sans frais d'exécution, pourvu qu'ils aient été saisis par l'entremise du ministère des affaires étrangères (1).

587. — Autrefois, un droit de haute police était généralement conféré aux consuls sur leurs nationaux. Ils pouvaient les faire arrêter, en se fondant sur ce que leur vie ou leur conduite était scandaleuse, que leurs intrigues étaient de nature à compromettre les intérêts de leur pays, et les faire embarquer sur le premier navire en partance pour la France (2). Ce droit, s'il existait encore, s'accommoderait mal avec les principes de liberté qui forment la base du droit public moderne; aussi doit-on le considérer comme ayant définitivement disparu dans les pays de chrétienté. Nous ne voulons pas dire par là que les nationaux ne doivent point reconnaître leurs consuls en leur qualité officielle, et qu'ils puissent impunément les outrager : bien au contraire, les lois pénales des États civilisés contiennent des dispositions sévères qui protègent leurs fonctionnaires à l'extérieur comme à l'intérieur; n'en existât-il pas, que l'intérêt des États serait évidemment de protéger les consuls étrangers et de punir ceux qui les outragent, en faisant application de la règle universellement admise que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire.

b) Pays hors chrétienté.

588. — Dans les pays hors chrétienté, la situation des consuls est toute différente. Les nationaux y échappent, en principe, soit au civil soit au criminel, à la compétence des juridictions locales, et ne relèvent que de la juridiction de leurs consuls. C'est ce qui résulte des nombreux traités ou capitulations dont il a été déjà parlé (3).

Cette juridiction consulaire constitue assurément une grave atteinte à la souveraineté d'États qui sont pleinement constitués et qui sont définitivement entrés dans le concert européen : la Turquie, formellement, depuis le traité de Paris de 1856; la Perse, la Chine, le Japon, etc., par le fait qu'ils ont pris part à de nombreuses négociations et signé plusieurs traités internationaux avec les pays d'Europe et d'Amérique; tous enfin, depuis qu'ils envoient et reçoivent des agents diplomatiques. Néanmoins, elle se justifie. Quel que soit le degré de civilisation des peuples orientaux, leur état social, leurs mœurs, les principes qui dominent leur politique extérieure, leurs institutions publiques et religieuses, diffèrent trop de ceux des sociétés chrétien-

(1) Instr. min. du 29 novembre 1833.

(2) C'est ainsi que disposaient, en France, l'article 15, tit. 9, liv. I de l'ordonnance de 1681 et l'article 82 de l'édit de 1778.

(3) *Suprà*, n° 569.

nes, pour qu'il ne soit pas nécessaire de soustraire les membres de ces sociétés à une justice complètement différente de la leur et à l'application de lois fondées sur des principes étrangers à la civilisation européenne. Certes, nous n'irons pas jusqu'à dire, avec quelques auteurs, que les Puissances ont commis une grave erreur en admettant la Turquie dans le concert européen, que la civilisation orientale est incompatible avec la nôtre et que l'accord ne se fera jamais; mais nous pensons qu'il est au moins prudent d'attendre une assimilation plus complète des institutions judiciaires des pays d'Orient et d'Occident, pour soumettre aux tribunaux et à la procédure organisée dans le Levant les contestations des étrangers qui y résident (1). D'autre part, il est certain que la confusion des lois politiques et religieuses, telle qu'elle est admise par les Puissances orientales, doit entraîner pour les étrangers établis sur leurs territoires une situation exceptionnelle : « Les États hors chrétienté sont forcés d'exclure les étrangers de leurs territoires ainsi que les sujets non croyants, sous peine de violer la loi théocratique de leur constitution; ou bien il faut qu'ils autorisent en faveur de ces dissidents étrangers ou nationaux un régime exceptionnel, qu'ils leur permettent de vivre sous leurs lois propres que la juridiction de ces dissidents peut seule appliquer. On ne peut pas permettre normalement des dérogations à des lois religieuses en faveur de certains individus, l'exception en pareille matière entraînant l'abolition de la loi elle-même, le renversement des lois et des croyances; mais on peut, en conservant intacte la loi religieuse, autoriser des personnes étrangères aux croyances sur lesquelles elle est fondée à vivre sous l'empire d'une législation étrangère propre à leur nationalité ou fondée sur d'autres croyances religieuses » (2). Ajoutons, enfin, que les imperfections de l'organisation judiciaire propre aux pays musulmans et plus généralement aux pays barbares, leur animosité haineuse contre les étrangers et spécialement contre les chrétiens, exigent impérieusement que l'on conserve à ces derniers la situation particulière que les traités et les usages ont depuis longtemps consacrée à leur profit (3).

589. — On fait remonter l'exterritorialité judiciaire dont jouissent les Européens et les Américains dans les Échelles du Levant et de Barbarie au droit que les rois latins de Jérusalem reconnaissaient aux citoyens des

(1) DUDLEY FIELD, dans l'*Annuaire de l'Institut de dr. int.*, 1880, I, p. 310; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 724.

(2) FÉRAUD-GIRAUD, *Traité de la juridiction française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, I, p. 29 et s.; — *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté*, p. 12 et s.

(3) F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 121 et s.

villes maritimes d'Italie d'être jugés, pendant leur séjour dans les ports de Syrie, par leurs propres magistrats et suivant leurs lois nationales. Ce privilège, restreint tout d'abord aux procès qui s'élevaient entre plaideurs de même nationalité, s'étendit, avec le développement de la population étrangère en Orient, aux causes dans lesquelles étaient impliquées des personnes de nationalité différente : on appliqua la règle admise par la législation d'Occident, *actor sequitur forum rei*. Cette pratique ne manqua pas de soulever des conflits incessants de juridiction ; pour y mettre fin, les rois latins de Jérusalem durent organiser des tribunaux mixtes, chargés de juger les procès entre leurs nationaux et les étrangers : ces tribunaux étaient composés d'un bailli et de six *jurats*, dont quatre étaient indigènes et deux étrangers.

La chute du royaume de Jérusalem et les victoires du sultan Saladin firent naturellement disparaître cette institution judiciaire ; néanmoins, les exigences du commerce international triomphèrent encore de l'intolérance et du fanatisme des musulmans, et les auteurs anciens rapportent que, d'après un usage remontant au XII^e^ siècle, tous les navires qui trafiquaient avec des peuples non chrétiens avaient à leur bord un magistrat chargé de régir les marins, pèlerins et marchands pendant la traversée, et de juger les contestations qui pouvaient s'élever, soit entre eux, soit avec les nationaux du pays où ils séjournaient. Il est permis de voir dans cette très ancienne coutume une des premières traces de la juridiction que les consuls des Puissances chrétiennes devaient par la suite exercer en Orient. Aussi bien, ces traces peuvent-elles, à cette époque, être relevées un peu partout : les marchands des pays occidentaux avaient tout intérêt à se défendre contre le fanatisme et la violence des musulmans, et ceux-ci, soit par indifférence pour les choses du commerce, soit par l'intelligence qu'ils avaient des besoins de leur société exclusivement guerrière, n'hésitèrent jamais à concéder les privilèges qu'on leur demanda (1).

Actuellement, la juridiction des consuls en Orient est universellement admise. Elle repose, soit sur les concessions formelles qui résultent des capitulations et des traités de commerce, soit sur d'anciens usages.

590. — En prenant ainsi la place des autorités indigènes, les gouvernements chrétiens se sont mis dans l'obligation d'organiser des tribunaux et une procédure propres à assurer une bonne administration de la justice : la juridiction consulaire, c'est chose évidente, ne doit pas être regardée comme un privilège dont les occidentaux puissent se prévaloir pour commettre impunément tous les crimes et exploiter à leur guise les nationaux des pays qu'ils habitent. Cette organisation judiciaire

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 726.

varie naturellement suivant les stipulations des traités, les lois intérieures des Puissances, ou les usages suivis par elles. L'objet et le cadre de cet ouvrage ne comportent pas l'étude ni la critique détaillée de toutes les combinaisons qui ont été concertées ou mises en pratique pour y pourvoir, d'autant que ces combinaisons, dominées par des nécessités de fait ou motivées par des situations exceptionnelles, échappent trop souvent à l'application des principes généraux pour qu'il soit possible d'en exposer le système au moyen de formules générales. Nous nous contenterons d'indiquer les règles les plus ordinairement admises, en rapportant principalement nos explications aux juridictions consulaires françaises (1).

Les attributions judiciaires des consuls ont pour objet, soit des matières civiles et commerciales, soit des matières criminelles.

1° *Juridiction des consuls en matière civile et commerciale.*

591. — La juridiction des consuls en matière civile et commerciale peut être considérée sous le rapport de la *compétence*, de la *procédure*, de *l'exécution des jugements*, et des *voies de recours*.

592. — La *compétence* des consuls varie suivant que le procès existe entre étrangers de même nationalité, entre étrangers de nationalités différentes, ou entre étrangers et indigènes.

1° Lorsqu'il s'élève entre étrangers de même nationalité, le procès est jugé par le consul de la résidence habituelle du défendeur. C'est du moins la solution admise en France : l'article 1er de l'édit de juin 1778 porte que les consuls français connaissent en matière civile et commerciale, et en première instance, des contestations de quelque nature qu'elles soient qui s'élèvent entre des Français négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leurs consulats (2). Les capitulations n'ayant fait aucune distinction au point de vue de la nature et de la valeur des contestations, leur compétence doit être regardée comme complète et absolue; ils réunissent donc entre leurs mains l'ensemble des attribu-

(1) Cf. sur cette matière, FÉRAUD-GIRAUD, *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté*, et *Traité de la juridiction française dans les Échelles du Levant*; DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, II, p. 368 et s.; MIKONIOS, *Les consuls en Orient*; COAN, *La juridiction consulaire en Turquie*; ENGELHARDT, *La Turquie et le Tanzimat*; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 722 et s.; CALVO, *op. cit.*, § 1435 et s., III, p. 271 et s.

(2) Toutefois, il a été jugé que cette disposition n'était applicable qu'autant que le demandeur et le défendeur se trouvaient l'un et l'autre dans le pays où le consul exerce ses fonctions. Sinon, les tribunaux de la métropole sont seuls compétents pour statuer (Paris, 14 décembre 1840, *Journ. du Pal.*, 1841, I, 217).

tions conférées en France aux tribunaux civils et commerciaux, et c'est ainsi notamment que, malgré ce qu'on a pu dire, ils connaissent des questions d'état, d'adoption, de validité de mariage et de succession (1).

Une seule et importante restriction a été apportée à cette compétence : elle est relative aux affaires qui concernent les immeubles situés en Orient. Lorsque la Porte se fut décidée, par une loi du 10 juin 1867, à autoriser les Européens à acquérir des immeubles sur le territoire ottoman, elle conclut avec toutes les Puissances des arrangements spéciaux pour régler les limites de l'action des tribunaux locaux et des juridictions consulaires en matière immobilière. Or, en vertu du protocole signé à Constantinople le 9 juin 1868, les tribunaux locaux ont à cet égard une compétence exclusive (2).

2° Dans les causes civiles et commerciales qui s'élèvent entre étrangers de nationalités diverses, relevant par conséquent de consulats différents, la compétence appartient en principe au consul du défendeur. Néanmoins, un usage qui remonte à 1820 a fait établir dans les pays du Levant, pour connaître des litiges qui s'élèvent entre chrétiens, des commissions judiciaires mixtes, organisées par les ambassades de France, d'Angleterre, d'Autriche et de Russie, auxquelles sont venues se joindre depuis toutes les autres missions. La convention de 1820, il est vrai, n'est que verbale ; elle n'a jamais été régulièrement sanctionnée, et c'est pourquoi la jurisprudence française estime, d'une part, que la juridiction de ces commissions n'est pas obligatoire, d'autre part, qu'un Français, appelé à y siéger, peut s'y refuser (3) ; néanmoins, elle constitue un accord international, que ses résultats heureux recommandent tout particulièrement aux Puissances.

Aux termes de cet arrangement, le droit de convoquer et de réunir la commission mixte appartient exclusivement à la légation du défendeur. Elle se compose de trois juges-commissaires, dont deux sont choisis et nommés par cette légation, et le troisième par celle du demandeur. Les juges rendent la sentence à la pluralité des voix ; c'est la légation du défendeur qui est chargée de pourvoir à son exécution. L'appel formé par l'un ou l'autre des plaideurs est porté devant le tribunal compétent pour connaître en dernier ressort des sentences rendues par les juges consulaires de l'appelant (4).

(1) Cf. BEAUSSANT, *Code maritime*, n° 1042 ; FÉRAUD-GIRAUD, II, p. 244 et s., ainsi que les nombreux arrêts de la Cour d'Aix cités par cet auteur. V. notamment Aix, 20 mars 1862 (SIR., 62, 2, 387).

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, X, p. 76 et s., 173 et s. — Cf. DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, II, p. 372.

(3) Aix, 28 novembre 1864 (SIR., 65, 2, 291).

(4) Cf. dans l'*Annuaire de l'Institut de dr. int.*, 1885, VII, p. 199 et s., le projet voté par l'Institut dans sa session de Münich (1883) relativement à la pro-

3° Dans les procès qui divisent les étrangers et les indigènes, le tribunal compétent est celui du défendeur, c'est-à-dire le tribunal local, si le défendeur est indigène, le tribunal consulaire, si le défendeur est étranger (1). Toutefois, l'on ne s'en tient guère en pratique à l'observation rigoureuse de ce principe, et spécialement en ce qui concerne la France, les procès entre Français et indigènes reviennent le plus souvent aux consuls français à titre de conciliateurs ou d'arbitres (2).

Il n'y a d'exception à ces règles que dans l'empire ottoman. Depuis 1847, le gouvernement turc a créé des tribunaux mixtes indigènes, appelés *medjlis*, qui fonctionnent régulièrement à Constantinople et dans quelques autres villes de l'empire, et sont compétents, conformément aux traités passés par la Porte avec les Puissances européennes, pour juger toutes les causes commerciales entre sujets ottomans et étrangers, que ces derniers soient demandeurs ou défendeurs. Ces tribunaux se composent de trois juges indigènes, dont le président, et de deux étrangers, pris dans la nationalité du plaideur étranger. Le drogman du consulat auquel appartient ce dernier assiste également au procès (3).

Il a été créé de même, en 1850, un tribunal mixte maritime à Constantinople, chargé de juger les procès relatifs au commerce maritime entre indigènes et étrangers.

593. — Quant à la *procédure*, les consuls n'ont généralement pas le droit de juger seuls les contestations qui relèvent de leur compétence. Les Puissances ont institué en Orient des *tribunaux* consulaires, dont l'organisation intérieure varie suivant leurs législations et leurs règlements respectifs.

En France, l'ordonnance de 1681, complétée et modifiée par l'édit de juin 1778, les ordonnances des 3 mars 1781 et 5 juillet 1842, et la loi du 8 juillet 1851, établit dans chaque arrondissement consulaire un tribunal composé du consul, président, et de deux assesseurs choisis parmi les Français établis dans l'arrondissement : ceux-ci ont voix délibérative. Si le consul ne peut recruter d'assesseurs, il rend seul la sentence, en mentionnant cette impossibilité. Les fonctions de greffier et d'huissier sont remplies dans les consulats ordinaires par le

cédure à suivre dans les procès mixtes entre ressortissants ou protégés d'États qui ont le droit de juridiction consulaire en Orient.

(1) Telles sont les règles posées par l'art. 26 de la capitulation de 1747 entre la Porte et l'Autriche.

(2) DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, II. p. 376 ; Cass., 16 janvier 1867 (SIR., 67, 1, 159) ; Aix, 3 juin 1867 (SIR., 68, 2, 252). — Dans ce cas, les drogmans remplissent, par délégation, le rôle de juges de paix.

(3) Mémorandum de la Porte du 10 avril 1849 et hatti-chérif de 1856.

arcelier, à Constantinople par un drogman de l'ambassade (1).

Quant à la procédure proprement dite, elle a été réglementée, en France, par l'édit de 1778, dont les dispositions sont encore en vigueur (2). Les demandes sont introduites, soit par une requête présentée au consul par la partie demanderesse en personne, soit, en cas d'empêchement, par une déclaration circonstanciée qu'elle fait faire à la chancellerie par un procureur fondé. Les parties comparaissent en personne, aux lieu, jour et heure qu'indique le consul. En cas d'empêchement, elles peuvent envoyer au consul, par l'entremise du chancelier, des mémoires signés d'elles et contenant leurs moyens, avec les pièces à l'appui. L'audience est tenue par le consul, président, et ses assesseurs, conformément aux règles générales du Code de procédure civile.

594. — Les jugements des tribunaux consulaires sont en général soumis aux *voies de recours* établies par la législation de l'État auquel ils appartiennent.

En France, ces jugements sont susceptibles d'opposition, d'appel, de recours en cassation, de tierce-opposition et de requête civile (3).

L'appel est recevable, au moins d'après la jurisprudence française, aux mêmes conditions que l'appel formé contre les jugements rendus par les tribunaux civils ou de commerce de la métropole, c'est-à-dire lorsque la sentence consulaire dépasse 1,500 francs (4).

(1) Les tribunaux consulaires allemands, italiens et belges sont établis sur ce modèle. — En Angleterre, la forme adoptée par divers *orders in council* de 1864, 1865 et 1881 comporte à peu près les mêmes éléments : le consul, président, est assisté de deux ou quatre assesseurs choisis parmi les sujets anglais qui résident dans la circonscription. — En Russie, les tribunaux consulaires ne possèdent nulle part, si ce n'est en Perse, une organisation légale. En Perse, ils sont organisés sur le modèle des tribunaux institués par les juges d'Occident, sauf une particularité. Il existe, en effet, deux sortes de tribunaux de première instance : ceux du consulat proprement dit, et ceux qui siègent dans l'hôtel de la légation à Téhéran. Tous les deux sont composés d'un président (consul ou drogman) et de deux assesseurs choisis parmi les commerçants notables de la circonscription par leurs compatriotes ; mais, tandis que les premiers examinent les affaires pendantes entre sujets russes vivant dans l'arrondissement du consulat, les seconds connaissent des procès qui intéressent les commerçants russes résidant en Perse, mais en dehors des circonscriptions consulaires. Ces derniers peuvent également jouer le rôle de tribunaux d'appel (F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 132 et s.).

(2) Avis du Conseil d'État des 22 mai-1er juin 1807.

(3) Édit de 1778, art. 28 et 37.

(4) Cass., 21 avril 1869 (SIR., 69, 1, 340) ; Aix, 26 juin 1863 (*Ibid.*, en note). Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, II, p. 315 ; CAUMONT, *Dictionnaire de droit*

Il est porté, pour les jugements prononcés dans les Échelles du Levant et les États barbaresques, devant la Cour d'appel d'Aix, qui remplace à cet égard l'ancien parlement de Provence; pour les jugements rendus en Chine, au Japon et dans le royaume de Siam, devant la Cour de Saïgon (1); pour les jugements des consulats de Mascate, devant la Cour de la Réunion (2).

595. — Ces diverses voies de recours sont en général admises par les États d'Europe et d'Amérique, et l'on peut donner comme étant d'une pratique à peu près universelle la coutume de rattacher, au moyen de l'appel, les tribunaux consulaires aux juridictions normales des pays auxquels appartiennent les consuls. Ainsi, l'appel des sentences consulaires est porté, en Allemagne, devant le tribunal suprême de l'empire; en Autriche, à Trieste; en Belgique, à Bruxelles; en Grèce, à Athènes; en Italie, à Ancône; en Espagne, devant les tribunaux supérieurs des Canaries, de Séville, de Grenade ou de Majorque; etc. Ce système est critiqué : on lui reproche de créer, au détriment [illegible]deurs, des difficultés, des retards et des frais; on ajoute que les juges d'appel de la métropole sont trop étrangers à la vie, aux mœurs, aux pratiques des consulats, pour en apprécier toujours sainement les décisions, et l'on approuve les gouvernements qui, pour parer à ces inconvénients, ont cru devoir créer en Orient des tribunaux d'appel spéciaux : tels, les Pays-Bas, qui ont institué à Constantinople une cour d'appel pour connaître des jugements rendus par leurs tribunaux consulaires en Turquie, et l'Angleterre, qui entretient également à Constantinople un juge supérieur, assisté de deux assesseurs avec voix consultative, auquel sont déférés les appels formés contre les jugements qui émanent des consuls anglais dans les Échelles du Levant. Ces critiques sont peut-être exagérées : la facilité des communications internationales fait disparaître de jour en jour les inconvénients qui résultent de l'éloignement des cours d'appel du siège des juridictions consulaires, notamment au point de vue des lenteurs et des frais de procédure; l'instruction des affaires est en général entourée de toutes les garanties nécessaires pour mettre les juges d'appel, bien qu'étrangers aux mœurs et aux pratiques des pays d'Orient, en état de connaître les matières et les personnes sur lesquelles ils ont à se prononcer;

maritime, V° *Consuls*, n° 48. — Une opinion contraire se fonde sur l'édit de 1778, qui n'accorde pas expressément aux consuls le droit de juger en dernier ressort : on en conclut que leurs sentences sont susceptibles d'appel, à quelque somme que s'élève l'intérêt du litige. En ce sens : PARDESSUS, *Droit commercial*, IV, n° 1473 *ter*; BEAUSSANT, *op. cit.*, II, n° 1050, *in fine*.

(1) Loi du 28 avril 1869.

(2) Loi du 8 juillet 1852.

et même, il est souvent utile, pour la bonne administration de la justice, qu'un procès, né dans une circonscription consulaire déterminée, soit revisé dans un autre milieu, de façon à être apprécié dans des conditions plus complètes d'indépendance et en dehors des circonstances qui peuvent, même à tort, faire suspecter l'impartialité des juges locaux (1).

596. — En France, les jugements définitifs rendus par les consuls sont *exécutés* par toutes les voies praticables dans le pays où ils ont été rendus; ils peuvent également l'être sur toute l'étendue du territoire français, de même que les sentences rendues par les autres juges français, sans que la partie poursuivante ait à obtenir aucun mandement de justice spécial : les consuls ont, en effet, un caractère public et un pouvoir judiciaire complet et absolu, sauf les voies ouvertes à la partie condamnée qui prétendrait opposer l'incompétence de l'agent qui a prononcé le jugement.

Les modes d'exécution, qui peuvent être employés soit dans le pays où la sentence consulaire a été prononcée, soit sur le territoire de la métropole, sont naturellement ceux qui sont admis par la législation nationale. C'est ainsi qu'autrefois les consuls français pouvaient prononcer la contrainte par corps dans tous les cas où les juridictions françaises en avaient elles-mêmes la faculté. Aujourd'hui, bien que le contraire ait été soutenu, ils ne pourraient employer cette voie de contrainte, abolie par la loi du 22 juillet 1867, alors même qu'ils exerceraient leurs fonctions dans un pays où l'exécution sur la personne est encore permise : la raison n'admet pas qu'un consul demande la sanction de sa sentence à une voie d'exécution que sa loi nationale repousse, comme étant en opposition avec les mœurs publiques, le respect de la liberté individuelle et les principes de la civilisation (2).

2° *Juridiction des consuls en matière criminelle.*

597. — D'une façon générale, les capitulations n'accordent expressément la juridiction criminelle aux consuls qu'autant que les actes passibles de répression ont été commis par leurs nationaux à l'égard

(1) FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 79 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 749 et s.

(2) Cf. sur les juridictions consulaires en Orient, la loi néerlandaise du 25 juillet 1871 (*Annuaire de législation étrangère*, 1872, II, p. 427 et s.), la loi allemande du 10 juillet 1879 (*Ibid.*, 1880, IX, p. 80 et s.), la loi espagnole du 31 mai 1870 et le règlement du 24 juillet de la même année qui en fait partie intégrante, la loi italienne du 28 janvier 1866 et le règlement du 7 juin suivant, etc.

d'autres nationaux ou contre des protégés de l'État auquel ils appartiennent (1). Mais l'usage a étendu cette compétence au cas où des étrangers s'y trouveraient intéressés, et l'on peut dire, surtout en France, que toutes les fois que les consuls ont réclamé la connaissance des actions dirigées contre leurs nationaux ou protégés, à raison de délits commis par eux à l'égard d'indigènes, cette faveur leur a été accordée.

En somme, la pratique suivie dans les Échelles du Levant et de Barbarie est la suivante : en cas d'infractions commises par un étranger contre un autre étranger relevant du même consul, le consul est compétent ; si l'infraction est commise par un étranger au préjudice d'un indigène, dans la règle l'autorité locale devrait rester chargée de la répression, sauf à ne poursuivre qu'en présence du consul ou de son délégué, mais, en fait et conformément aux usages, l'infraction est le plus souvent soumise à la juridiction consulaire ; enfin, si l'infraction est commise par un indigène contre un indigène, elle est dévolue aux tribunaux locaux. Ajoutons que, depuis 1856, des tribunaux mixtes correctionnels ont été établis à Constantinople et dans la plupart des grandes villes de l'empire. Ces tribunaux sont composés pour moitié d'indigènes et d'étrangers, les uns permanents, les autres siégeant alternativement, suivant la nationalité des parties ou des accusés. Le consul compétent, ou son interprète, est présent et peut intervenir directement dans le débat. La sentence ne peut être exécutée d'après les lois et règlements de l'empire ottoman qu'après avoir été approuvée et contre-signée par le consul (2).

598. — C'est à la législation particulière des divers États qu'il faut se référer pour déterminer les limites de la compétence des consuls en matière pénale, et la procédure à suivre pour arriver au jugement des faits délictueux.

En France, l'ordonnance de 1681 avait institué, pour la répression des infractions pénales dans les Échelles du Levant et de Barbarie, un tribunal consulaire composé du consul, président, de deux députés et de quatre notables de la nation. Ce tribunal jugeait définitivement et sans appel les procès qui n'entraînaient pas de peines afflictives ; dans le cas contraire, les consuls devaient se borner à l'instruction de l'affaire, et, sitôt qu'elle était achevée, envoyer le dossier et l'accusé par le plus prochain navire en France ; le jugement était rendu par les officiers de l'amirauté du premier port de débarquement. L'édit de 1778

(1) Cf. la capitulation de 1740 entre la France et la Porte (art. 15 et 65), le traité de 1675 entre l'Angleterre et la Porte (art. 41), le traité de 1783, renouvelé en 1791, 1812 et 1819, entre la Russie et la Porte (art. 72 et 74). — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 751 et s.

(2) *Annuaire de l'Institut de dr. int.*, 1882, V, p. 132 et s., 138 et s.

avait maintenu ces dispositions; mais la suppression des tribunaux d'amirauté, en 1791, et les changements survenus dans l'organisation judiciaire en avaient rendu l'exécution pour ainsi dire impossible : les accusés, envoyés en France pour y être jugés, ne pouvaient plus l'être, la nouvelle législation exigeant le débat oral entre le prévenu et les témoins, et l'éloignement s'opposant à ce qu'on fît venir ces derniers pour déposer devant les juridictions de la métropole. La loi du 28 mars 1836 est heureusement venue remédier à cet état de choses, en mettant en harmonie les dispositions des anciennes ordonnances avec les principes de la législation moderne.

Sans entrer dans les détails de cette loi, qui constitue tout à la fois un Code d'instruction criminelle et un Code pénal pour les pays qu'elle concerne, c'est-à-dire dans les Échelles du Levant et de Barbarie (1), nous en donnerons l'économie générale.

Dans les cas prévus par les traités et les capitulations ou autorisés par l'usage, les consuls en Orient informent, soit sur plaintes, soit d'office, sur les contraventions, délits et crimes commis par des Français dans leurs circonscriptions. En matière de simple police, le consul statue seul : ses jugements sont définitifs et sans appel. En matière correctionnelle, l'affaire est soumise à un tribunal consulaire, composé du consul, président, et de deux Français choisis par lui parmi les notables établis dans le ressort du consulat et désignés d'avance pour toute l'année; la sentence peut être déférée par voie d'appel à la Cour d'Aix (2). Dans ces deux cas, les peines appliquées sont nécessairement celles que prononcent les lois françaises; cependant, le consul ou le tribunal consulaire ont la faculté de convertir l'emprisonnement en une amende spéciale, soit lorsqu'il n'y a pas de prison ou une prison trop malsaine dans le pays, soit lorsqu'il y a lieu d'éviter au coupable une incarcération qui serait la ruine de son établissement. Enfin, lorsqu'il y a crime, ou, plus exactement, lorsque le fait incriminé emporte une peine afflictive ou infamante, le prévenu est arrêté par les soins du consul, embarqué pour la France sur le

(1) La juridiction criminelle des consuls de France en Chine et dans l'imanat de Mascate a été réglée par la loi du 8 juillet 1852 (art. 6 à 12 et 14), qui déclare applicable, sauf de légères modifications, la loi de 1836 aux infractions commises par les Français dans ces pays. On trouve des dispositions analogues dans la loi du 18 mai 1858, en ce qui concerne la juridiction consulaire en Perse et dans le royaume de Siam, dans celle du 19 mars 1862, relative aux consulats établis au Japon, etc.

(2) Les appels des jugements émanés des consulats établis dans l'Extrême-Orient (Chine, Japon, etc.), sont déférés à la Cour de Saïgon (loi du 28 mai 1836, art. 8, modifiée par la loi du 28 avril 1869, art. 2) ; ceux des jugements rendus par les consuls à Mascate, à la Cour de la Réunion (loi du 8 juillet 1852, art. 15).

premier navire en partance, et renvoyé avec la procédure et les pièces à conviction au procureur général près la Cour d'Aix, pour être jugé suivant les règles du Code pénal et de la loi de 1836 elle-même (1).

599. — Outre leurs droits de juridiction, les consuls français en Orient exercent à l'égard de leurs nationaux certains droits de police et de surveillance, formellement reconnus par les traités et les usages, et toujours en vigueur, bien qu'ils soient parfois en contradiction absolue avec les principes du droit public moderne. L'édit de juin 1778 leur confère le droit d'expulser ceux de leurs nationaux qui, dans l'étendue de l'arrondissement consulaire, se conduiraient de manière à susciter des difficultés d'ordre international ou à compromettre les intérêts commerciaux de leur pays. Cette disposition n'a pas cessé d'être appliquée; elle a été consacrée, notamment, par les lois de 1836, de 1852, de 1858 et de 1862, relatives à la juridiction consulaire dans les Échelles du Levant et de Barbarie, en Chine, à Mascate, au Siam, en Perse, au Japon, et par celle du 8 mars 1866, qui a reconnu le même droit aux résidents et vice-résidents de France à Madagascar (2).

L'expulsion des Français en Orient n'est soumise à aucune forme déterminée. Jadis, sous l'ordonnance de 1681, les consuls ne pouvaient y procéder qu'après avoir pris l'avis des députés de la nation; aujourd'hui, ils sont dispensés de recourir à cette formalité. En revanche, il ne leur est plus permis comme autrefois (3), en faisant embarquer un sujet dangereux, d'ordonner sa détention dans le premier port de

(1) Cf. la loi néerlandaise du 25 juillet 1871 (section V, tit. 3), la loi allemande du 10 juillet 1879 (§ 3), etc. (*Annuaire de législation étrangère*, II, p. 436 et s.; IX, p. 87 et s.).

(2) Dans la séance du 30 mai 1865, au Sénat français, le commissaire du gouvernement s'exprimait ainsi, à l'occasion d'une pétition présentée par un individu qui avait été l'objet d'une mesure d'expulsion : « Je prie le Sénat de ne pas infirmer par un renvoi au ministre l'autorité des agents de la France dans les Échelles du Levant, autorité qui doit être maintenue au contraire et confirmée dans l'intérêt de notre politique internationale. Devant les populations barbares, tous les citoyens d'une nation se solidarisent en quelque sorte, et la faute ou l'imprudence d'un seul suffit souvent pour mettre en péril la sécurité de tous. Aussi, la législation a-t-elle constamment donné à nos agents un droit nécessaire et absolu, corrélatif à celui de la protection : celui d'expulser l'individu dont la présence peut être un scandale pour les autres nationaux. »

Les tribunaux administratifs et judiciaires ont eu souvent l'occasion de sanctionner des expulsions prononcées par les consuls français dans les pays hors chrétienté. V. Conseil d'État, 15 mars 1855 et 8 décembre 1882; Cass., 18 décembre 1858 (DAL., 63, 5, 176); Trib. civ. Seine, 10 août 1878 (*Gaz. des trib.*, 11 août 1878). Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *Du droit d'expulsion attribué aux consuls sur leurs nationaux dans les pays hors chrétienté*, dans la *Revue de dr. int.*, 1887, XIX, p. 1 et s.

(3) Art. 83 de l'ordonnance de 1778.

débarquement, en attendant la décision du ministre. Quant aux motifs qui peuvent justifier l'expulsion, ils étaient énoncés dans l'ordonnance du 3 mars 1781 : celle-ci y soumettait les prêtres scandaleux et turbulents ou ceux qui célébreraient des mariages religieux sans preuve du mariage civil, les individus qui arrivent dans les Échelles du Levant sans passeport, les gens sans état, les vagabonds, même étrangers, s'ils ne peuvent se réclamer d'un consul de leur nation, les Français qui tenteraient de se mettre sous la protection d'un gouvernement étranger, etc. Ces dispositions sont considérées comme étant toujours en vigueur. L'énumération qu'elles contiennent est cependant bien incertaine et bien vague. Il est vrai que le droit d'expulsion implique une certaine liberté d'action chez ceux qui doivent l'exercer, liberté qui a l'avantage d'entraîner à leur charge une sérieuse responsabilité. Mais une autorité si peu limitée offre aussi bien des dangers, et plus d'une fois, notamment en 1885 et 1886, on a demandé à la Chambre des députés qu'elle fût plus sérieusement réglementée : les conditions de la vie des Européens et des Américains en Orient se sont complètement modifiées à notre époque, et ces changements appellent certainement une restriction des pouvoirs considérables qui ont été reconnus jusqu'à ce jour aux consuls (1).

600. — Les principes qui viennent d'être énoncés relativement à la juridiction consulaire en Orient ont été consacrés, dans les temps modernes, par nombre de traités entre les États d'Europe et d'Amérique et ceux de l'Extrême-Orient (2). Mais ils ont reçu en *Égypte* des modifications importantes, qu'il importe de signaler.

Depuis le 1er février 1876, il existe en Égypte des tribunaux mixtes, dont la création est due à l'initiative du khédive, désireux de secouer le joug des capitulations ottomanes dont l'observation s'imposait à lui et que des usages relativement récents avaient singulièrement compliquées. C'était à ce point que les dix-sept consulats établis au Caire constituaient autant de juridictions distinctes, ayant chacune sa législation particulière ; de plus, les consuls avaient fini par s'attribuer une partie de la compétence que les capitulations réservaient aux tribunaux indigènes, dans les causes où des Égyptiens étaient inté-

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 760 et s.

(2) V. notamment, en ce qui concerne la France, le traité du 24 octobre 1844, reproduit dans le traité du 27 juin 1858, avec la Chine (DE CLERCQ, V, p. 230 et s. ; VII, p. 413 et s.) ; le traité du 17 novembre 1844 avec l'Iman de Mascate (*Ibid.*, V, p. 259 et s.) ; le traité du 12 juillet 1855 avec la Perse (*Ibid.*, VI, p. 571 et s.) ; le traité du 15 août 1856 avec le royaume de Siam (*Ibid.*, VII, p. 138 et s.) ; le traité du 9 octobre 1858 avec le Japon (*Ibid.*, VII, p. 512 et s.).

ressés. Les difficultés inextricables que ce système engendrait, les injustices et les abus qu'il entraînait, la violation formelle des traités en dépit desquels il s'était établi, déterminèrent le khédive, dès 1867, à provoquer une réforme. Les négociations, d'abord difficiles et lentes, puis interrompues par la guerre franco-allemande, aboutirent dans le courant de l'année 1874 à une série d'arrangements avec les principales Puissances d'Europe et d'Amérique. Dès lors, l'organisation judiciaire en Égypte reçut une forme nouvelle (1).

Trois tribunaux de première instance furent institués à Alexandrie, au Caire et à Ismaïlia, composés chacun de quatre étrangers et de trois indigènes; une cour d'appel fut créée à Alexandrie, composée de quatre indigènes et de sept étrangers. Ces corps judiciaires sont absolument et exclusivement compétents pour connaître des contestations qui s'élèvent en matière civile et commerciale entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de nationalité différente. Quant à celles qui n'intéressent que des personnes de même nationalité, le tribunal compétent reste pour les étrangers, le tribunal consulaire; pour les indigènes, les tribunaux purement indigènes. Cependant, par exception, les tribunaux mixtes connaissent des actions réelles immobilières entre toutes personnes, même appartenant à la même nationalité; en revanche, ils ne sont pas compétents pour connaître des actions en revendication formées par les étrangers contre les établissements pieux, des questions de statut personnel, de tutelle, de curatelle, ni de celles qui ont trait au mariage et aux droits de succession naturelle ou testamentaire, même si les parties sont de nationalité différente : ces questions sont du ressort des juridictions consulaires auxquelles ressortissent les plaideurs. Le gouvernement égyptien et les administrations locales sont également justiciables des tribunaux mixtes; il n'en est pas de même des consuls étrangers et des fonctionnaires qui dépendent d'eux, lesquels conservent les prérogatives et les immunités dont ils jouissent en vertu d'usages constants ou des traités en vigueur (2).

En matière pénale, la compétence des tribunaux mixtes est res-

(1) Le nouveau règlement, soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale française en décembre 1874, discuté en 1875, a été approuvé par la loi du 17 décembre de cette année, qui autorise le gouvernement à restreindre provisoirement et pour une période de cinq ans la juridiction des consuls français en Égypte, dans les limites et sous les conditions déterminées par le règlement nouveau et par la déclaration française du 15 novembre 1875 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 389 et s.).

(2) La même réserve a été formellement stipulée en faveur des établissements catholiques, religieux ou autres, placés sous le protectorat de leur pays. V., en ce qui concerne les établissements français en Égypte, le protocole dressé à Alexandrie le 10 novembre 1874, art. 7 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 387).

treinte aux contraventions de simple police. La connaissance des délits et des crimes commis par des étrangers est, en principe, réservée, comme dans les autres pays hors chrétienté, aux consuls ou aux cours européennes déléguées à cet effet. Les Puissances n'ont pas consenti à établir en matière pénale l'unité de juridiction, de façon à appliquer à tous la même loi. Néanmoins, elles ont conféré aux tribunaux mixtes le droit de poursuivre certaines infractions, strictement énumérées, comme celles qui sont commises à l'encontre des magistrats et des officiers de justice, ou encore celles qui ont trait à l'exécution des sentences et des mandats de justice.

601. — Ce régime a soulevé de nombreuses critiques. On s'est inquiété de la composition des tribunaux mixtes, composés de magistrats relevant de nationalités diverses, de la difficulté qu'ils auraient à suivre des débats dans des langues qui leur sont étrangères et à appliquer les principes d'une législation souvent en opposition avec la leur; on a craint les rivalités de personnes, d'autant plus graves que l'honneur et la dignité des États s'y trouvent nécessairement mêlés; on a mis en doute la valeur de ces codes égyptiens, improvisés en quelques mois pour être présentés à l'adhésion des Puissances; on se plaint, enfin, de l'esprit envahissant de la Cour d'Alexandrie, qui tient le parquet et les magistrats inférieurs dans un état de dépendance absolue, introduit sans cesse la politique dans ses délibérations, et s'arroge de véritables droits de souveraineté, en critiquant sans cesse le gouvernement du khédive et les actes des administrations locales. Ces observations ne sont pas toutes dénuées de fondement. Néanmoins, il serait injuste de ne pas reconnaître que cette réforme a marqué un utile retour au droit écrit, en substituant une œuvre précise à l'incertitude d'usages anciens; d'autre part, en mettant à la disposition des plaideurs une juridiction internationale à la place de tribunaux divers et multiples, elle leur a permis de suivre sans difficulté leurs instances contre d'autres étrangers, sans craindre de se heurter aux préventions du juge national des défendeurs ni d'être arrêtés par des conflits de législations; enfin, elle a rendu un grand service aux consuls, dont elle a garanti la dignité et la liberté d'action en les dégageant de sollicitations souvent compromettantes, en les mettant au-dessus de tout soupçon de partialité, en leur permettant de mieux surveiller les intérêts généraux de leur pays et de faciliter les entreprises commerciales et industrielles de leurs compatriotes (1).

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 790 et s. — Cf. sur la réforme judiciaire en Égypte, F. DE MARTENS, *op. cit.*, II, p. 142 et s. ; FÉRAUD-GIRAUD, *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté*; *Bulletin de la Société de législation comparée*, mai 1875; *Revue des Deux-Mondes*, tomes XVI, XXVI,

602. — Telles sont, dans leurs grandes lignes, les attributions juridictionnelles des consuls en Orient.

Quel jugement y a-t-il lieu de porter sur elles? On en a beaucoup critiqué le principe. On dit que la juridiction des consuls n'est pas impartiale, et, plus spécialement, que l'obligation généralement imposée aux parties de porter le litige devant le tribunal consulaire du défendeur met toutes les chances du côté de ce défendeur; on l'accuse d'être une source d'arbitraire et de violences, les consuls étant peu surveillés et peu contrôlés; on se plaint de la coexistence dans un même lieu de nombreux tribunaux régis par des législations différentes et de la confusion qui en résulte. A notre avis, ces critiques sont exagérées. Les tribunaux consulaires fonctionnent aussi bien que la situation politique et sociale des pays où ils sont établis le permet; la régularité avec laquelle ils rendent la justice a certainement contribué au respect que les populations orientales témoignent pour les législations étrangères et développé chez elles une conception plus humaine et plus juste des règles du droit, surtout du droit commercial; en tout cas, il ne faut pas que les critiques dont ils sont susceptibles inspirent aux gouvernements d'Europe ou d'Amérique l'idée de les abandonner et de renoncer aux concessions qu'ils ont eu souvent tant de peine à obtenir des Orientaux, au profit du commerce national et dans l'intérêt supérieur de la civilisation.

d) *Attributions politiques.*

603. — Les consuls doivent tenir leur gouvernement au courant de tout ce qui semble devoir intéresser sa politique. Bien qu'en principe ils n'aient à exercer aucune action extérieure et que leur rôle politique soit entièrement passif, il importe, surtout en l'absence des agents diplomatiques, qu'ils rendent compte à leur ministre des événements auxquels ils ont assisté, des rumeurs qui circulent autour d'eux, des observations que leur suggèrent les hommes et les choses au milieu desquels ils vivent. Qu'on remarque que les consuls résident pour la plupart dans les villes de province, qu'ils sont en communication directe avec les habitants plutôt qu'avec les autorités gouvernementales, que, par suite, ils sont appelés à voir les choses d'un autre œil et sous un autre point de vue que les diplomates : leurs rapports peuvent donc présenter, même à côté de ceux que le gouvernement reçoit de ces derniers, un intérêt très appréciable (1).

XXXIV, XLII, etc. ; *Revue de droit international*, tomes IX et XIV.

(1) DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, p. 144 et s. ; Circ. min. franç. des 27 avril 1811, 28 avril 1865 et 15 mai 1882.

III. — Privilèges et immunités des consuls.

604. — La question de savoir dans quelle mesure les consuls peuvent revendiquer les privilèges et immunités que l'on accorde aux ambassadeurs et autres ministres publics dépend du caractère qu'on leur attribue. S'ils jouissent en toutes circonstances, même lorsqu'ils exercent leurs fonctions auprès d'une légation permanente, d'un caractère représentatif et diplomatique, ces privilèges et ces immunités doivent nécessairement leur appartenir.

605. — Que les consuls, même ceux qui sont négociants et sujets de l'État sur le territoire duquel ils résident, aient un caractère *public*, c'est ce qui semble hors de doute. S'ils ne sont pas les mandataires directs de l'État qui les a nommés, ils représentent du moins les droits et les intérêts de ses nationaux considérés individuellement; ils exercent sur eux, dans une mesure plus ou moins large, des droits de juridiction; ils sont chargés de surveiller l'exécution des traités, possèdent des attributions d'ordre administratif, informent leur gouvernement des événements politiques qui sont de nature à l'intéresser; il leur appartient enfin, d'une manière générale, de faire respecter dans leurs circonscriptions respectives la dignité de leur pays et l'honneur du pavillon national. Or, toutes ces attributions se réfèrent à des intérêts essentiellement publics. A ce titre, ils ont droit à la protection spéciale du gouvernement qui les reçoit et aux égards particuliers dus à leurs hautes fonctions.

606. — Mais faut-il aller plus loin, et leur reconnaître, comme aux agents diplomatiques, un caractère *représentatif*? Nous ne le croyons pas, quoique la question ait soulevé et soulève encore de graves controverses (1).

Les auteurs qui soutiennent l'affirmative allèguent la nature du service et des fonctions des consuls dans leurs rapports avec leur gouvernement, le caractère de leurs attributions encore plus politiques que commerciales. « Dans leur origine, les consuls n'ont été que de simples fondés de pouvoir, établis par la prévoyance des négociants pour défendre les intérêts de leur commerce dans les pays étrangers. En cette qualité, quelque étendues que fussent la sphère de leurs attributions et l'influence qu'en s'en acquittant ils exerçaient sur les intérêts publics, ils ne pouvaient être considérés comme des agents ou ministres publics, puisqu'ils ne tenaient pas leur mandat de la nation

(1) Il est à peine nécessaire de faire remarquer que la question ne se pose qu'à l'égard des consuls non commerçants, directement rétribués par leur gouvernement.

entière, mais seulement d'une fraction plus ou moins considérable de la nation. Mais lorsque, dans la suite, ces agents, au lieu de ne représenter que le commerce de telle ou telle place, devinrent les représentants du commerce national; dès que... ce furent les gouvernements qui les nommèrent et qu'ils furent chargés de protéger les intérêts de l'État lui-même dans une latitude plus ou moins grande, suivant le degré de confiance qui leur était accordé par le gouvernement, les consuls ont dû être considérés dès ce moment comme des agents publics auprès des gouvernements étrangers ou agents diplomatiques, quoique d'un ordre inférieur à ceux qui, dans le but de veiller aussi sur les intérêts publics, étaient accrédités auprès des autorités supérieures du pays où ils étaient appelés à exercer leurs fonctions » (1). Les mêmes auteurs font remarqner qu'il serait excessif de refuser aux consuls le caractère diplomatique, parce que le brevet de leur charge n'est pas expédié, comme celui des ministres publics proprement dits, sous la forme de lettres de créance, mais sous celle de lettres patentes ou de provision suivies d'un *exequatur*: ce n'est là qu'une différence d'espèce, qui ne doit pas faire considérer ces divers agents comme appartenant à des corps distincts, pas plus que la différence entre les diplômes qui accréditent les ambassadeurs, les envoyés et les chargés d'affaires n'empêche de reconnaître à tous ces fonctionnaires le même caractère. Enfin, l'on cite dans le même sens plusieurs actes diplomatiques, tels que le traité de 1667 entre l'Espagne et l'Angleterre, où les expressions « consuls ou autres ministres publics du roi » sont plusieurs fois reproduites, et le traité de 1714 entre l'Espagne et les provinces-unies des Pays-Bas, qui parle « du consul ou autre ministre des États généraux » (2).

La doctrine contraire est la plus généralement suivie; elle nous semble, en effet, la plus fondée. Les consuls ne sont pas des agents politiques, mais, avant tout, des agents commerciaux; ils ne représentent pas

(1) PINHEIRO-FERREIRA, note sur les §§ 147 et 148 du *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, de G.-F. DE MARTENS, I, p. 384 et s.

(2) Cf. circ. min. française de 1814, où il est écrit que « les fonctions consulaires sont diplomatiques ». En ce sens, DE STECK, *Essai sur les consuls*, p. 18; DE CUSSY, *op. cit.*, p. 83 et s.; DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, I, p. 4; HEFFTER, *op. cit.*, p. 462 et s.; BLUNTSCHLI, art. 249, p. 163; art. 250, p. 164 et s.

On ne peut guère signaler en jurisprudence de décisions qui aient formellement sanctionné cette doctrine. Les deux jugements du tribunal de la Seine, que l'on cite parfois en ce sens (14 mai 1813, DE CUSSY, *op. cit.*, p. 85; 12 avril 1883, *Journ. du dr. int. priv.*, 1883, X, p. 503), constatent simplement le caractère public des agents consulaires, et non leur caractère diplomatique, qu'il importe de ne pas confondre avec le premier.

l'État qui les nomme dans ses relations extérieures, mais seulement les intérêts des négociants établis dans leurs circonscriptions. C'est bien, en effet, ce qui se dégage de la nature et du but des fonctions consulaires: le consul ne communique, dans l'arrondissement soumis à sa juridiction et qui n'est qu'une fraction du territoire de l'État qui le reçoit, qu'avec les autorités secondaires, tandis que les ministres publics traitent directement au nom de leur gouvernement avec le chef de l'État auprès duquel ils sont accrédités ou avec ses ministres; et cela se conçoit : les intérêts de peuple à peuple, les relations internationales proprement dites, ne sont nullement du ressort des consuls; par leur position même, placés à l'écart et loin du centre, ils ne sauraient y pourvoir avec efficacité, tandis qu'ils sont aptes, dans les limites de leur arrondissement, à surveiller les intérêts spéciaux qui leur sont confiés et à contribuer dans la mesure de leurs forces à la sécurité et au développement du commerce national. En outre, reconnaître aux consuls le caractère des agents diplomatiques, et, en conséquence, leur attribuer les mêmes privilèges, serait confondre les rôles et intervertir les rapports : le consul subordonné comme tel au ministre de son pays deviendrait donc son égal en droit et jouirait des mêmes prérogatives ! Il y aurait donc autant de représentants de la nation que d'agents consulaires, à côté de ceux que l'on entretient au siège du gouvernement! A quoi bon cette multiplicité d'agents, si la sauvegarde des intérêts politiques de l'État n'exige qu'une seule mission permanente? Ne serait-ce pas, comme à plaisir, amener une confusion d'attributions regrettable et une collision de pouvoirs nuisible à ces intérêts (1)? Enfin, l'on fait très justement remarquer qu'un certain nombre d'usages internationaux sont en complet désaccord avec cette doctrine. Si les consuls étaient des agents diplomatiques, on ne pourrait refuser de les agréer sans motif; il faudrait, pour les congédier, obtenir de leur gouvernement un ordre de rappel ; ils devraient, en cas de révolution intérieure dans leur pays, recevoir un nouveau titre qui les maintienne en fonctions. Or, telle n'est pas la pratique internationale : si le consul se rend coupable de quelque acte illégal ou seulement incorrect, il suffit que le gouvernement sur le territoire duquel il réside lui retire l'*exequatur*, pour que ses fonctions cessent immédiatement; de même, il n'est pas nécessaire, en cas de changement de régime ou de révolution intérieure, qu'un consul, pour conserver ses attributions, reçoive du nouveau gouvernement une autre patente ou un nouvel *exequatur* : son ancien titre subsiste (2).

(1) CH. DE MARTENS. *Guide diplomatique*, I, p. 221 et s.

(2) P. LEROY, *Des consulats, des légations et des ambassades*, 1876, p. 140. Cf. dans le même sens, WICQUEFORT, *L'ambassadeur et ses fonctions*, I,

La doctrine refuse donc presque unanimement de reconnaître aux consuls le caractère diplomatique. Les textes sont aussi généralement dans le même sens : nous nous bornerons à citer la convention conclue à La Haye le 8 juin 1855 entre la France et les Pays-Bas, dont l'article 6 porte que « les agents consulaires des deux pays ne seront investis d'aucun caractère diplomatique (1) », et les dispositions des congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle relatives au rang des agents diplomatiques, où l'on ne voit figurer à aucun titre les agents consulaires. Enfin, la jurisprudence des divers États, notamment la jurisprudence française, consacre la même solution (2).

607. — Bien que les consuls ne soient pas revêtus d'un caractère représentatif et, par suite, ne puissent prétendre à tous les privilèges des agents diplomatiques, la plupart des États attachent cependant à la qualité consulaire certaines prérogatives, qu'ils placent sous la protection du droit international. Il importe, en effet, que les consuls jouissent des immunités indispensables à l'exercice de leurs nombreuses fonctions, et qu'ils soient exempts des charges qui pourraient restreindre ou gêner leur liberté d'action (3).

Ces prérogatives sont actuellement déterminées soit par les principes généraux du droit des gens, soit par les traités, soit par l'usage; elles peuvent l'être encore par les lois intérieures des États (4). C'est dire qu'elles ne sont pas toujours suffisamment précisées, et qu'elles varient sensiblement avec les conventions et les lois particulières des divers États. Mais les gouvernements obvient d'une manière très appréciable aux inconvénients qui résultent de cette incertitude et de cette diversité, en stipulant la réciprocité comme principe de leurs relations consulaires et le traitement de la nation la plus favorisée pour leurs agents (5); en sorte que la pratique a fini par établir

p. 63 ; VATTEL, *op. cit.*, I, p. 624 : KLÜBER, *op. cit.*, § 173, p. 249 ; WHEATON, *op. cit.*, 1, p. 223 ; DUDLEY FIELD, *op. cit.*, art. 176 et 177, p. 72 ; TRAVERS TWISS, *op. cit.*, I, p. 326 ; P. FIORE, *op. cit.*, II, p. 589 et 595. V. *infrà*, n° 616.

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, p. 551 et s.

(2) Aix, 14 août 1829 (DAL., Jur. gén., V° *Consuls*, n° 35) ; Paris, 25 août 1842 (*Ibid.*, n° 37) ; Rennes, 25 juillet 1849 (*Journ. du dr. int. priv.*, 1883, X, p. 502) ; Paris, 28 juin 1883 (*Ibid.*, p. 503) ; Cass., 9 février 1884 (*Ibid.*, 1884, XI, p. 61 et s.) ; Paris, 8 janvier 1886 (*Ibid.*, 1886, XIII, p. 77).

(3) VATTEL, *op. cit.*, I, p. 622 et s. ; DE GARDEN, *Traité complet de diplomatie*, I, p. 323 ; CALVO, *op. cit.*, I, § 489 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 657.

(4) Loi belge du 1er janvier 1856 ; règlement espagnol du 1er février 1765 et ordonnances royales des 8 mai 1827, 17 juillet 1847, 17 novembre 1857 ; ordonnance royale hollandaise du 5 juin 1822.

(5) Convention franco-autrichienne du 11 décembre 1866, art. 15 (DE CLERCQ, *op. cit.*, IX, p. 669 ; convention franco-espagnole du 7 janvier 1862, art. 30 (*Ibid.*,

un certain nombre de principes généralement observés, que l'on peut résumer de la façon suivante.

608. — Tout d'abord, il importe de distinguer entre les droits qui relèvent du statut personnel des consuls et ceux qui se réfèrent à leurs fonctions officielles. Or, à ce point de vue, les consuls peuvent être classés en quatre groupes distincts : 1° ceux qui, à l'étranger, sont des fonctionnaires publics de l'État qui les nomme, et n'ont aucune espèce d'intérêts matériels dans le pays; 2° ceux qui, malgré leur qualité d'étrangers et leurs devoirs de citoyens envers l'État auquel ils appartiennent, ont fixé leur domicile et, pour ainsi dire, pris racine dans le pays de leur résidence; 3° les agents qui ne sont pas des consuls envoyés, mais de simples négociants n'appartenant pas à la carrière consulaire proprement dite; 4° les consuls, enfin, qui sont citoyens d'un État déterminé et y remplissent des fonctions consulaires pour le compte et au nom d'un gouvernement étranger.

En principe, tous jouissent des prérogatives inhérentes à leur charge; mais tous ne jouissent pas des mêmes immunités personnelles.

Les premiers, simples fonctionnaires étrangers qu'aucun lien politique, économique ou fiscal, n'unit au pays où ils exercent leurs fonctions, ont droit, sans réserve, aux immunités personnelles dont jouissent les étrangers de passage. Les seconds sont assujettis aux lois du pays pour les immeubles qu'ils y possèdent et, d'une façon générale, pour les intérêts matériels qu'ils peuvent y avoir acquis : personnellement, ils sont traités comme des étrangers domiciliés. Les agents du troisième groupe sont soumis, en tant que commerçants, aux lois fiscales de l'État où ils résident et ne jouissent d'aucun privilège personnel. Ceux du quatrième, enfin, occupent une situation moins bien définie : en tant que sujets de l'État auprès duquel ils exercent leurs fonctions, leurs devoirs de citoyens peuvent entrer en conflit avec les obligations qui découlent de leur qualité consulaire. Il paraît donc certain qu'ils ne peuvent prétendre à aucune des immunités dont jouissent les autres consuls en vertu de leur statut personnel, et qu'ils ont uniquement droit aux immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. En outre, le gouvernement intéressé est libre de leur refuser l'*exequatur* ou de ne le leur accorder que sous condition; mais, s'ils l'ont obtenu sans condition, ils sont, au point de vue de leurs fonctions officielles, sur la même ligne que tous les autres consuls.

609. — Ces distinctions supposent la solution d'une double question,

VIII, p. 374); convention franco-italienne du 26 juillet 1862, art. 17 (*Ibid.*, VIII, p. 427); convention franco-russe du 1er avril 1874, art. 15 (*Ibid.*, XI, p. 177); convention franco-grecque du 7 janvier 1876, art. 25 (*Ibid.*, XI, p. 412).

qu'il reste à examiner : quels sont les droits qui résultent pour les consuls de leur statut personnel ? quels sont ceux qui se rattachent aux fonctions consulaires elles-mêmes ?

Le premier point sera facilement élucidé par l'examen des règles que les législations des divers pays consacrent à la condition des étrangers sur le territoire national. Nous n'avons pas à l'examiner ici.

Le second est d'une solution plus délicate. Il suppose une distinction entre les consuls établis en pays de chrétienté et ceux qui résident dans les Échelles du Levant et de Barbarie.

1° *Pays de chrétienté.*

En pays de chrétienté les conventions qui déterminent les privilèges et immunités dont jouissent les consuls admettent en général les solutions suivantes.

610. — En ce qui concerne les *impôts*, des distinctions sont faites entre les consuls de carrière, sujets de l'État qui les nomme, les consuls étrangers, mais faisant le commerce ou exerçant quelque industrie dans le pays où ils résident, et les consuls sujets de l'État où ils exercent leurs fonctions. Les premiers sont universellement exemptés des contributions directes, personnelles et mobilières, imposées par l'État ou les communes, mais non des contributions indirectes, des taxes de consommation, des droits de douane et d'octroi, ni des impôts qui frappent la propriété immobilière. Les seconds doivent acquitter, en outre, les taxes et les impositions relatives au commerce ou à l'industrie qu'ils exercent. Les derniers, enfin, sont soumis à tous les impôts qui frappent les autres nationaux du pays (1).

Au reste, l'exemption des impôts n'étant pas indispensable pour assurer aux consuls le libre accomplissement de leurs fonctions, les gouvernements ont toute liberté pour la leur refuser.

611. — Quant aux *charges militaires*, la plupart des traités admettent

(1) V. notamment, la convention consulaire du 23 mai 1878 entre la Belgique et les États-Unis, et la convention plus récemment conclue entre ces deux pays, et approuvée par la loi belge du 26 février 1881, art. 3 (*Annuaire de législation étrangère*, 1882, XI, p. 410).

Ces distinctions sont également admises par les lois françaises et les conventions consulaires passées par la France avec les Puissances étrangères. V. loi du 22 août 1791, tit. 1, art. 1 ; lettre ministérielle du 7 vendémiaire an XIII ; circulaire du directeur des contributions directes du 9 janvier 1875 ; conventions du 23 février 1853 avec les États-Unis, art. 2 (DE CLERCQ. *op. cit.*, VI, p. 290), du 10 décembre 1860 avec le Brésil, art. 2 (*Ibid.*, VIII, p. 153), du 7 janvier 1862 avec l'Espagne, art. 10 (*Ibid.*, VIII, p. 374), du 26 juillet 1862 avec l'Italie, art. 2 (*Ibid.*, VIII, p. 427).

au profit des consuls, l'exemption du service militaire, de la milice, des logements militaires, etc. Ce privilège va de soi, lorsque le consul n'est pas citoyen du pays où il exerce ses fonctions; mais il est également accordé dans l'hypothèse inverse, et se justifie par cette considération qu'un service quelconque pourrait mettre l'agent dans l'impossibilité de vaquer à son office public (1).

612. — L'*immunité de juridiction* n'appartient pas, en principe, aux consuls dans les pays de chrétienté.

En matière civile, il est très généralement admis qu'ils sont justiciables des tribunaux locaux, et soumis aux mêmes voies d'exécution que tous autres étrangers résidant dans le pays (2). L'immunité de juridiction n'est, en effet, aucunement nécessaire au libre accomplissement de leurs fonctions. Cependant, il y a lieu de faire exception pour la contrainte par corps, qui ne saurait être, à notre avis, pratiquée contre un consul, à supposer qu'elle pût l'être d'après la législation locale contre les nationaux ou même contre les étrangers qui résident dans le pays : cette voie d'exécution sur la personne du débiteur est de nature à entraver l'exercice des fonctions publiques dont il est revêtu (3). D'autre part, il est certain que les agents consulaires ne peuvent être traduits devant les juridictions locales à raison des actes qu'ils accomplissent par ordre de leur gouvernement et avec l'approbation des autorités du pays : à ce point de vue, ils doivent jouir d'une immunité absolue (4).

En matière criminelle, l'immunité de juridiction n'appartient aux consuls étrangers qu'autant qu'il s'agit de délits et de contraventions; elle cesse, lorsque l'infraction commise est qualifiée crime par la législation locale et punie comme tel (5). C'est d'ailleurs une coutume à

(1) DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, I, p. 7 et s.; CALVO, *op. cit.*, I, § 489.

(2) La jurisprudence française est en ce sens : Montpellier, 23 janvier 1841 (SIR., 41, 2, 193); Paris, 28 avril 1841 (SIR., 41, 1, 619); Paris, 25 août 1842 (SIR., 42, 2, 372); Aix, 25 janvier 1876 (*J. du dr. int. priv.*, 77, p. 226); Paris, 8 janvier 1886 (*J. Le Droit*, 16 janvier 1886); Poitiers, 4 novembre 1886 (*J. du dr. int. priv.*, 86, p. 703).

(3) En fait, cependant, les conventions consulaires admettent très généralement contre les consuls la contrainte par corps pour dettes ayant une cause commerciale. V., notamment, la convention consulaire du 7 janvier 1876, art. 8, entre la France et la Grèce (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 412 et s., 422 et s.).

(4) La jurisprudence française en a toujours décidé ainsi. V., notamment, Paris, 30 juin 1876 (SIR., 77, 2, 17); 30 juin 1884 (*J. du dr. int. priv.*, 85, p. 307). — Cf. MERLIN, *Rép.*, V° *Consuls étrangers*, n° 3; MASSÉ, *op. cit.*, I, n° 448; DE CLERCQ et VALLAT, *op. cit.*, I, p. 10.

(5) Conventions consulaires du 11 juillet 1866 entre la France et le Portugal, art. 2 (DE CLERCQ, *op. cit.*, IX, p. 582); du 11 décembre 1866, art. 2, entre la France et l'Autriche (*Ibid.*, IX, p. 669); du 1er avril 1874, art. 2, entre la France

peu près générale de ne point arrêter ni poursuivre criminellement un consul, étranger ou non, sans lui retirer auparavant l'*exequatur*, sauf le cas de flagrant délit. Très souvent aussi, on remplace la poursuite par l'expulsion du coupable hors du territoire national (1).

Il est difficile de justifier cette immunité de juridiction criminelle, si restreinte qu'elle soit dans la pratique. L'accomplissement du mandat confié aux consuls n'a rien de commun avec les infractions dont ils peuvent se rendre coupables. Que l'autorité territoriale tienne compte de leur caractère public et de la mission officielle qui leur est confiée, pour user envers eux de tous les ménagements qui ne sont pas incompatibles avec l'intérêt supérieur de la justice, qu'elle ne fasse procéder à leur arrestation que dans les cas de nécessité absolue et se borne en général à les faire surveiller, jusqu'à ce que leur gouvernement, averti de leurs méfaits, ait fait connaître ses intentions et pris une détermination, cela se comprend; mais, pourquoi lui refuser le droit, si elle le préfère, de les poursuivre et de les punir elle-même? L'application de la loi pénale du pays où l'infraction a été commise aurait d'autant moins d'inconvénient, que le gouvernement local ne manquera pas, au préalable, de retirer au délinquant l'*exequatur* et de lui faire perdre ainsi son caractère public et officiel.

612 *bis*. — Le désir d'assurer aux consuls le libre exercice de leurs fonctions les a fait généralement dispenser de l'obligation de comparaître comme témoins devant les juridictions locales. Le juge, s'il a quelque déclaration juridique à obtenir d'eux, doit se transporter à leur domicile pour la recueillir de vive voix, ou bien la leur demander par écrit.

Cette disposition générale est également critiquable. Il y a des pays où les dépositions écrites n'ont pas de valeur; en tout cas, la présence des témoins, surtout dans les causes criminelles, est plus efficace qu'une simple déclaration verbale ou écrite, laquelle éclaire moins le jury, les magistrats, le public, qu'une explication de vive voix; enfin, si la nécessité d'assurer l'accomplissement régulier de ses fonctions s'oppose à ce qu'un consul soit sans cesse appelé à comparaître en justice, il faut observer que cette éventualité n'est pas de nature à se présenter fréquemment, et que des citations faites à intervalles éloignés, accompagnées des formes exigées par le respect dû à la qualité consu-

et la Russie (*Ibid.*, XI, p. 177); du 7 janvier 1876, art. 8, entre la France et la Grèce (*Ibid.*, XI, p. 412). Même disposition dans la convention consulaire entre la Belgique et les États-Unis (loi belge du 26 février 1881, art. 3) et dans celle du 25 février 1876, art. 4, entre le Portugal et le Brésil. — V. dans le *Journal du dr. int. priv.* (1880, VII, p. 524) un article sur les immunités dont jouissent les consuls étrangers au Brésil.

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 686 et s.

laire, ne sont pas de nature à compromettre la dignité du fonctionnaire ni à gêner l'accomplissement de son mandat. C'est ce que l'on a fini par comprendre, et quelques conventions récentes obligent les consuls à satisfaire en personne aux nécessités de la justice, lorsque leur comparution est jugée indispensable et qu'elle est réclamée par une lettre officielle de l'autorité judiciaire (1).

613. — *La protection des archives consulaires* est également au nombre des mesures prises par les États dans l'intérêt de leurs relations consulaires. La formule employée par les traités est ordinairement celle-ci : « Les archives et en général tous les papiers de chancellerie des consulats respectifs des États contractants seront inviolables, et, sous aucun prétexte ni dans aucun cas, ils ne pourront être ni visités, ni saisis par les autorités locales. » Pour éviter toutes les difficultés, une stipulation spéciale, introduite dans les conventions passées depuis 1862, enjoint aux consuls de séparer leurs papiers de chancellerie de ceux qui se réfèrent au commerce ou à l'industrie qu'ils exercent (2).

En revanche, les conventions n'admettent pas que les habitations des consuls jouissent du droit d'asile. Elles permettent seulement aux consuls étrangers d'arborer leur drapeau national et de placer au-dessus de leurs demeures un écusson aux armes de leur pays (3).

2° *Pays hors chrétienté.*

614. — Dans les pays hors chrétienté, les privilèges et immunités

(1) V. les conventions consulaires passées par la France avec la Russie le 1er avril 1874, art. 3 (DE CLERCQ, *op. cit.*, XI, p. 177), avec la Grèce le 7 janvier 1876, art. 6 (*Ibid.*, XI, p. 412), avec le Salvador le 5 juin 1878, art. 6 (*Ibid.*, XII, p. 141). — Cf. VINCENT et PENAUD, V° *Consuls*, nos 49 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, IV, p. 682 et s., et l'affaire Dillon, citée en note de cet ouvrage, p. 687.

(2) Le principe de l'inviolabilité des archives consulaires a donné lieu à une suite de négociations assez délicates entre les gouvernements français et italien, lors de la violation par le préteur de Florence des archives du consulat français de cette ville en 1887. V. sur cet incident diplomatique : CALVO, *op. cit.*, III, p. 238 et s.; *Revue de dr. int.*, 1888, XX, p. 229 et s.

(3) La convention du 24 octobre 1856 entre la France et le Vénézuéla contient notamment cette clause : « Les consuls pourront placer au-dessus de la porte extérieure de la maison qu'ils occuperont une table aux armes de leur nation, avec une inscription portant « Consulat de France ou Consulat de Vénézuela », et, aux jours de solennités publiques, nationales ou religieuses, ils pourront aussi arborer sur la maison consulaire un pavillon aux couleurs de leur pays. Il est bien entendu que ces marques extérieures ne pourront jamais être interprétées comme constituant un droit d'asile, mais serviront principalement à désigner aux matelots, autres nationaux et étrangers l'habitation consulaire » (DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 179). — Cette disposition est reproduite dans toutes les conventions consulaires.

des consuls sont plus étendus. On peut dire que les consuls y sont traités sur le même pied que les ministres publics. La différence des mœurs et des religions et la constitution politique et sociale des États orientaux ayant obligé les gouvernements d'Europe et d'Amérique à demander, parfois même à imposer au profit de leurs nationaux qui voyagent ou résident sur leurs territoires des privilèges spéciaux, il en résulte pour les consuls des pouvoirs plus considérables, des attributions plus nombreuses et plus variées, et, par suite, des immunités plus étendues.

On peut ainsi résumer leur situation :

1° Ils sont exempts de tout tribut, de toute imposition locale directe ou indirecte, et, d'une manière générale, de toute charge personnelle.

2° Leur personne et leur domicile sont inviolables. Ils ne peuvent être, pour quelque cause que ce soit, arrêtés ni détenus en prison. Ils échappent, avec les membres de leur famille, les officiers de leur maison et les gens à leur service, à la juridiction territoriale, au civil comme au criminel.

3° Leur maison est un asile inviolable : elle est censée faire partie du territoire de l'État qui les a nommés. Personne ne peut s'y introduire par force, aucune autorité locale n'a le droit d'y exercer le moindre acte de juridiction. Dans quelques pays, comme au Maroc et en Perse, les consuls étrangers reçoivent du souverain, à titre gratuit, une maison où ils établissent leur demeure et leurs archives; ailleurs, comme en Syrie, les consuls français ne peuvent se loger que dans un quartier déterminé de la ville, qu'on appelle le quartier franc et qui est tout entier couvert de la protection de leur pavillon. Enfin, dans l'intérêt de leur sécurité autant que pour rehausser la dignité de leur charge, ils ont droit à une garde d'honneur, composée de janissaires fournis par le gouvernement local, mais payés par eux, logés dans leur maison et soumis à leur autorité exclusive.

4° Les consuls ont le droit d'exercer leur culte dans la maison consulaire, d'y établir une chapelle et de la faire desservir par des ministres de leur religion.

615. — La plupart de ces privilèges sont fondés sur des capitulations; quelques-uns reposent sur l'usage. Nous signalerons, à titre d'exemples, la capitulation du 28 mai 1740 entre la France et la Porte (1), confirmée et renouvelée à différentes époques, notamment par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, qui dispose dans son article 62 qu'un droit de protection est reconnu aux agents diplomatiques et consulaires de France en Turquie, tant à l'égard des ecclésiastiques et pèlerins de

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 21 et s.

toutes nationalités que de leurs établissements religieux ou de bienfaisance sur toute l'étendue du territoire de l'empire, les droits acquis à la France étant réservés (1) ; le traité du 19 juin 1801, confirmé par le traité du 11 août 1830, entre la France et la régence de Tripoli (2) ; le traité du 28 mai 1767, confirmé par les articles additionnels du 28 mai 1835, les conventions de Tanger du 10 septembre 1844 (art. 7) et de Madrid du 3 juillet 1880, entre la France et le Maroc (3) ; le traité du 13 août 1715, confirmé par la convention du 12 juillet 1855, entre la France et la Perse (4).

IV. — Fin des missions consulaires.

616. — Les fonctions consulaires prennent fin par le changement de résidence du consul, sa mise en inactivité, sa mise à la retraite, sa révocation, son décès.

Le consul qui quitte son poste, n'ayant été accrédité ni auprès du chef de l'État ni même auprès du ministre des affaires étrangères, n'a point de lettre de rappel à remettre à l'un ni à l'autre. Le gouvernement local est simplement prévenu de son départ par l'agent diplomatique du pays auquel appartient le consul.

La guerre ne met pas nécessairement fin aux fonctions des consuls qui appartiennent aux Puissances belligérantes : leur mission n'ayant pas un caractère essentiellement politique, ils doivent, même en pareil cas, continuer à protéger, dans la mesure de leurs moyens, les intérêts privés de leurs nationaux. A plus forte raison, un simple changement de gouvernement n'exerce-t-il aucune influence sur les fonctions consulaires : les consuls en exercice dans le pays où la révolution s'est accomplie continuent naturellement à remplir leur mandat comme par le passé, sans avoir besoin de recevoir une nouvelle investiture ou une nouvelle commission. Ce sont avant tout des agents commerciaux : comme tels, ils sont totalement étrangers aux questions de souveraineté (5).

(1) De Clercq, *op. cit.*, XII, p. 316 et s.

(2) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 438 et s. ; III, p. 581 et s.

(3) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 90 et s. ; III, p. 379 ; V, p. 200 et s. ; XII p. 578 et s.

(4) De Clercq, *op. cit.*, I, p. 16 et s. ; VI, p. 571 et s. — Il est à remarquer que les traités conclus par les États d'Europe et d'Amérique, notamment la France, avec les pays d'Extrême-Orient, sont très laconiques en ce qui concerne les immunités consulaires. V. notamment le traité de Tien-Tsin du 9 juin 1885 entre la France et la Chine, art. 5 (*Ibid.*, XIV, p. 496 et s.), et le traité de Yeddo, du 9 octobre 1858 entre la France et le Japon, art. 2 (*Ibid.*, VII, p. 512).

(5) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, VI, p. 270.

CHAPITRE III

RELATIONS MARITIMES

617. — Si l'échange que les peuples font de leurs produits est une conséquence nécessaire de leur sociabilité, si le commerce international est l'un des principaux facteurs de la civilisation et du perfectionnement des sociétés humaines, la mer est sans contredit l'agent le plus actif de ces rapprochements et de ces échanges. C'est, comme on l'a dit, la grande route du monde. Tous les États s'y rencontrent par leurs vaisseaux de guerre ou leurs navires de commerce. De ces relations incessantes sont nées certaines règles, universellement adoptées de nos jours, comme le principe de la liberté des mers, dont l'application est fixée par des usages, des traités, des déclarations, des lois ou des règlements propres à chaque pays. Or, l'ensemble de ces dispositions, appréciées au point de vue du juste et de l'utile, forme précisément ce que l'on appelle le *droit maritime*.

618. — Envisagé sous le rapport des matières qu'il embrasse, le droit maritime est privé, public ou international. Le *droit maritime privé*, qui n'est qu'une branche du droit commercial, régit les relations créées entre particuliers par le trafic maritime : il a, par exemple, pour objet la condition juridique des navires, celle des marins et des personnes intéressées dans les expéditions maritimes ; il s'occupe des contrats particuliers à la navigation. Le *droit maritime public* ou *administratif* se rattache au droit public interne des États, c'est-à-dire à l'ensemble des règles qui gouvernent les relations réciproques entre l'État et les individus : ainsi, l'organisation et l'administration de la marine de guerre, la construction, l'entretien et la police des ports, la police de la navigation et de la pêche dans les eaux intérieures ou territoriales de l'État, la police des gens de mer, la juridiction des tribunaux maritimes, font partie de son domaine. Enfin, le *droit maritime international* s'occupe de déterminer et de réglementer les rapports maritimes des États entre eux, en tenant compte de la pratique qu'ils observent dans les relations de leurs marines respectives : tout ce qui concerne, par exemple, la liberté des mers, les conséquences qui en découlent et les restrictions qu'elle subit, la situation des navires de commerce et des vaisseaux de guerre vis-à-vis des juridictions étran-

gères, la reconnaissance de leur nationalité et l'usage du pavillon national, la répression de la piraterie et de la traite des nègres, les mesures propres à prévenir les abordages, l'établissement de signaux internationaux, l'assistance en mer et le secours aux naufragés, lui appartient.

Nous ne devons nous occuper que du droit maritime international. Néanmoins, il sera nécessaire de rappeler quelques dispositions spéciales au droit maritime privé ou public. Ces différentes branches du droit maritime sont, en effet, unies par des liens tels qu'il n'est guère possible de faire une étude exclusivement consacrée à l'une ou à l'autre, d'autant que, très souvent, les principes posés par le droit public ou privé sont l'objet de stipulations formelles, insérées dans les conventions internationales, et passent ainsi dans le domaine du droit des gens.

619. — L'ordre que nous suivrons dans cette étude sera le suivant : après avoir donné quelques notions historiques, nous nous occuperons successivement : 1° des *navires*; 2° de la *police des mers*; 3° du *cérémonial maritime* (1).

620. — Étudié dans son *histoire*, le droit maritime international n'offre pas de documents assez certains ni de périodes assez distinctes pour qu'il soit possible de décrire avec précision les différentes phases de son développement.

Un des monuments les plus anciens que nous connaissions sur la matière est la *lex Rhodia*, que quelques auteurs font remonter à plus de neuf siècles avant J.-C. Le texte n'en est pas parvenu jusqu'à nous. C'était probablement un ensemble d'usages nautiques, suivis par les peuples voisins de la mer Egée, et que les empereurs romains, notamment Antonin le Pieux, avaient ordonné d'observer en tout ce qui n'était pas contraire aux lois romaines (2).

Quant aux compilations de Justinien, elles ne contiennent aucune théorie générale de législation maritime, mais seulement quelques titres du Digeste ou du Code relatifs à des matières spéciales, telles que la protection due aux naufragés et la sûreté de la navigation.

Au moyen âge, il est certain que les cités commerçantes et les peuples navigateurs de l'Italie eurent des règles communes de droit maritime. Il n'en reste que le souvenir d'une ordonnance maritime de

(1) Nous réservons les questions de droit maritime international qui ne se posent qu'en temps de guerre, par exemple, celles qui ont trait au respect de la propriété privée sur mer, au droit de visite en temps de guerre, à la contrebande de guerre, à la course, aux prises, au blocus, etc.

(2) Loi 9, DIG., *De lege Rhodiâ*, XIV, 2.

Trani, ville de l'Italie méridionale, publiée vers la fin du XI^e^ siècle sous le titre de *Ordo et consuetudo maris*, et des lois d'Amalfi, ou *Table amalfitaine*, dont l'existence même est incertaine. La même incertitude existe au sujet de l'origine et de la date des *Rooles d'Oléron* et du *Consulat de la mer*. Ces recueils contiennent des décisions, des usages, l'explication de certaines règles suivies en pratique, bien que dépourvues de force obligatoire. Le premier, que l'on place au XII^e^ siècle, avait acquis une grande autorité chez les peuples maritimes de l'ouest de la France, du nord de l'Espagne et du sud de l'Angleterre ; le second, dont la date est encore plus indécise (elle varie, suivant les auteurs, du XI^e^ au XIV^e^ siècle), était suivi à Marseille, Pise, Gênes, Venise, Barcelone, et, d'une façon générale, par les populations riveraines de la Méditerranée (1). L'on cite encore, de la même époque, les *Ordonnances de Wisby*, dépourvues également de tout caractère législatif, qui reproduisaient en grande partie les Rooles d'Oléron et furent destinées à réglementer le commerce dans la Baltique.

Au XVI^e^ siècle, un nouveau recueil, le *Guidon de la mer*, fit son apparition. Rédigé probablement à Rome, le *Guidon de la mer* n'avait ni le caractère d'une œuvre législative, ni même celui d'une coutume écrite sous le contrôle de l'autorité publique. C'est l'œuvre d'un particulier, qui s'occupe spécialement du contrat d'assurance, dont l'usage s'était développé depuis l'apparition des recueils précédents, et aussi de quelques matières de droit international, telles que les prises, les représailles maritimes et les lettres de marque.

Ce n'est guère qu'au XVII^e^ siècle que l'on commence à rencontrer des documents sur le droit maritime qui aient un caractère législatif et obligatoire. D'autre part, la confusion qui n'avait cessé d'exister jusque-là entre les questions du droit maritime privé et celles du droit maritime public tend à disparaître. Ces progrès, dus en partie aux puissantes associations politiques et commerciales qui s'étaient fondées depuis le XVI^e^ siècle, furent surtout rapides à la suite de la controverse retentissante qui s'était élevée entre les jurisconsultes, principalement entre Grotius et Selden, sur la liberté des mers, et dont le résultat avait été d'attirer l'attention des États sur les difficultés du droit maritime : la thèse libérale, soutenue par Grotius avec le succès que l'on sait, contribua dans une large mesure à l'expansion du trafic et de

(1) V. pour plus amples renseignements sur ces recueils, CARLOS TESTA, *Droit public international maritime* (trad. par AD. BOUTIRON), p. 32 ; CAUCHY, *Droit maritime international*, I, p. 308 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 37 et s. — Le *Consulat de la mer* a été traduit dans presque toutes les langues de l'Europe ; la traduction italienne (*Il consolato del mare*) est la plus répandue.

la navigation maritimes des peuples, qui s'efforcèrent à l'envi d'occuper la première place parmi les nations commerçantes. De plus, les progrès de la civilisation et une entente plus raisonnée de leurs intérêts amenèrent progressivement les États à substituer au système d'exclusion, qui avait été autrefois la règle de leur conduite, une politique plus libérale et mieux appropriée aux besoins du trafic international. Aussi, voit-on les monuments du droit maritime se multiplier : c'est en 1508, le Code danois du roi Jean, où, parmi les règles du droit civil, se rencontrent de nombreuses dispositions spéciales à la navigation, reproduites pour la plupart du droit suivi par la Ligue hanséatique, mais appropriées aux mœurs et aux intérêts des Danois ; en Suède, le Code maritime de Gustave II ; en France, l'ordonnance de 1681 sur la marine, qui ne tarde pas à servir de modèle aux principales législations européennes.

Cette ordonnance devait, en France, rester la loi maritime obligatoire, jusqu'à la promulgation du Code de commerce de 1807, où, d'ailleurs, elle revit en grande partie. Le Code de commerce ne traite que du droit privé. Mais, depuis son apparition, le droit maritime international a été l'objet de nombreux traités et de conventions de toutes sortes, aussi bien que de lois intérieures, que nous signalerons au fur et à mesure que l'occasion s'en présentera : il suffira de citer ici, à titre d'exemples, la loi du 10 avril 1825, pour la sûreté de la navigation et du commerce maritimes, et celles des 25 avril 1827 et 4 mars 1831, relatives à la répression de la traite des noirs, que les principes du droit des gens inspirent directement (1).

§ I. — **Des navires.**

621. — Au point de vue du droit international, les navires occupent une situation toute spéciale. Ils ressemblent véritablement à des personnes civiles : ils ont, comme elles, un nom, un acte de naissance, un domicile, une patrie. Ce sont comme des portions flottantes du territoire de l'État dont ils dépendent et dont ils sont autorisés à porter le pavillon. On comprend qu'il soit intéressant de préciser, au point de vue des relations internationales, leur condition juridique.

Mais avant d'étudier cette condition, une question préalable se pose :

(1) Chaque État a une législation maritime qui lui est propre et qui conserve un caractère spécial et individuel, à l'exception de quelques règles généralement adoptées en vue d'intérêts communs, et sauf les modifications ou dérogations provenant des conventions internationales. Il est inutile d'énumérer ici les lois maritimes des États contemporains, sans cesse modifiées ou remplacées.

à quoi reconnaît-on la nationalité d'un navire de guerre ou d'un navire de commerce? Il importe de la résoudre avant toute autre.

I. — De la nationalité des navires.

622. — Les navires ont une nationalité, et il importe à divers points de vue qu'ils en aient une. — 1° C'est l'intérêt de la sécurité de la navigation maritime. « La mer est un théâtre si vaste, si difficilement soumis à une surveillance et à une police capables d'y garantir la vie, les biens et les droits de chacun, qu'il n'est pas de trop pour cette garantie d'exiger des navires qu'ils se rattachent à une nation quelconque. Cette nation peut être plus ou moins barbare ou civilisée, plus ou moins étrangère aux relations internationales ou plus ou moins entrée en communication de ces relations; mais enfin, quelle que soit cette nation, à moins de sortir de la loi commune du genre humain, il faut qu'il y en ait une. Si la nation à laquelle se rattache le navire est au nombre des États organisés, connaissant et pratiquant le droit des gens, la garantie des pouvoirs publics et de l'autorité de cet État est un élément de sécurité, et le navire se place sous le respect du droit des gens qu'observe le peuple auquel ce navire appartient. S'il ne s'agit que de bâtiments, pirogues et autres véhicules maritimes appartenant à des nations incultes et sauvages, qui sont encore étrangères à la notion et à la pratique du droit international, la garantie d'une pareille nation est sans doute inefficace et peu rassurante. C'est à la prudence des navigateurs à se tenir en garde et à agir suivant les cas. Mais s'il s'agit d'un navire qui ne se rattache à aucune nation quelconque, et qui prétend naviguer en mer indépendant de tout État, de toute société, la situation est trop contraire à la condition de la vie humaine elle-même, pour qu'on puisse l'admettre raisonnablement comme un droit. Que serait l'équipage d'un pareil navire, libre de tout frein, qui ne se relierait d'aucune manière légitime à la terre? Et comment pourrait-il vivre, si ce n'est aux dépens des autres navigateurs et des côtes? On peut affirmer, sans crainte de se tromper, que forcément ce ne serait rien autre qu'un équipage de pirates » (1). — 2° C'est également l'intérêt particulier des navires eux-mêmes. Il est bon qu'ils puissent se réclamer d'un État, afin de pouvoir invoquer sa protection ainsi que celle des agents qui le représentent à l'étranger dans les mille circonstances de la vie maritime où cette protection leur est nécessaire ou simplement utile : par exemple, pour le règlement des contestations entre le capitaine et les gens de l'équipage, pour le

(1) Ortolan, *op. cit.*, I, p. 165 et s.

rapatriement des marins, pour le désarmement et le réarmement par suite de vente, d'abandon ou de réparation du navire, dans les cas de saisie ou d'arrêt du navire par une Puissance étrangère, dans ceux de naufrage ou de sauvetage, etc. — 3° Il est intéressant de pouvoir distinguer entre les navires nationaux et les navires étrangers, à raison des priviléges qui appartiennent aux uns et des charges qui sont généralement imposées aux autres. Il est vrai que la tendance du droit conventionnel actuel est de placer les navires de toute provenance sur le même pied; mais, quelque large que soit l'assimilation admise des pavillons, les navires nationaux n'en jouissent pas moins, dans chaque pays, de certains avantages, qui ne peuvent pas ne pas leur être attribués même par les États les plus libéraux, et auxquels ne participent pas les navires étrangers (1). — 4° Enfin, les immunités dont jouissent les navires étrangers, principalement les navires de guerre, au point de vue de l'application des lois locales, créent un intérêt considérable à la constatation de leur caractère et de leur nationalité (2).

623. — Le caractère et la nationalité des navires de guerre sont constatés par la commission dont ils sont porteurs et qui investit les commandants de leur autorité. Mais, cette commission n'est en général jamais exigée, si ce n'est dans des cas tout à fait exceptionnels : le pavillon national arboré à la poupe et la flamme de guerre qui flotte au grand mât suffisent à indiquer la nationalité et le caractère du vaisseau. S'il y a doute ou si les circonstances ne permettent pas de se contenter de ces marques extérieures, on demandera l'attestation verbale ou par écrit du commandant, au besoin même sa parole d'honneur : son affirmation solennelle exclura tous les soupçons.

624. — Les navires de commerce ont également un pavillon. Mais ce pavillon *indique* seulement leur nationalité; il ne la *prouve* pas. Le pavillon ne crée qu'une présomption en faveur de la nationalité dont il porte les couleurs, parce qu'il peut être arboré faussement par le premier bâtiment venu, pratique assez fréquente et d'ailleurs parfaitement admise en fait, et qu'il n'est pas interdit aux États, du moins en temps de paix, d'accorder provisoirement à des navires étrangers le droit de porter leur pavillon, pour les faire jouir de la protection qui

(1) C'est ainsi qu'en général les États réservent à la marine nationale le monopole du cabotage et de la pêche côtière en deçà d'une limite déterminée (V. *suprà*, nos 389 et s., 394 et s.), et frappent de taxes spéciales (droits de tonnage et surtaxes de pavillon) les navires étrangers qui entrent dans leurs ports. Au reste, rien n'est variable comme le régime auquel ces navires sont soumis par chaque État : c'est affaire de politique commerciale et économique, très souvent même de politique gouvernementale.

(2) *Infrà*, nos 628 et s.

s'y rattache (1). Mais la nationalité se prouve par les *papiers de bord* ou *papiers de mer*, établis conformément aux lois de chaque État, dont les navires de commerce doivent être pourvus. Ces papiers sont spécialement destinés à attester l'accomplissement des conditions dont la nationalité du navire dépend, suivant les lois du pays qui les a délivrés; ils se réfèrent habituellement à la provenance et à la propriété du navire, à la composition et à l'identité de l'équipage. Ils consistent ordinairement : 1° en une pièce contenant le signalement du navire, son nom, ses dimensions, son tonnage, son port d'attache, etc.; c'est l'*acte d'identité*; 2° en un passeport, c'est-à-dire en un acte qui autorise le navire à porter le pavillon national, lequel est généralement dressé au nom du capitaine : en France, c'est l'*acte de francisation*: 3° en un acte de propriété du navire; 4° en une pièce contenant le rôle de l'équipage, c'est-à-dire le nom et la nationalité de chaque matelot.

Toutes ces pièces varient avec la législation maritime de chaque État. Mais cette variété n'importe guère au point de vue qui nous occupe : l'essentiel est qu'on puisse constater authentiquement la nationalité du navire.

II. — De la condition juridique internationale des navires.

625. — La condition juridique internationale des navires varie, suivant qu'ils naviguent en haute mer ou dans des eaux territoriales étrangères.

1° *Navires en haute mer.*

626. — Le droit maritime, nous le savons, a pour base la liberté des mers. Il en résulte qu'il n'existe au profit d'aucune Puissance au monde le droit de procéder à un acte de police ou de juridiction quelconque en pleine mer. Les navires qui y voguent, navires de guerre ou navires de commerce, restent exclusivement soumis aux lois et aux juridictions de l'État dont ils relèvent : on peut dire, en usant d'une fiction assez généralement acceptée et qu'il est sans danger d'employer ici (2), qu'ils

(1) C'est ainsi que les navires des villes maritimes de l'Allemagne du Nord ont longtemps navigué dans la Méditerranée sous le pavillon danois, afin d'éviter les attaques des pirates musulmans avec lesquels les Danois avaient passé des traités (Heffter, *op. cit.*, p. 160). — V. *suprà*, n° 269.

(2) Nous aurons à apprécier la valeur de cette fiction, lorsque nous déterminerons la condition juridique des navires daus les eaux d'un État étranger.

sont comme des portions flottantes de leur pays, comme des parties détachées de son territoire (1).

Il résulte de cette idée générale les conséquences suivantes :

1° Un État ne peut donner en pleine mer aucun ordre à des navires étrangers : il n'a d'autorité que sur les siens.

2° En temps de paix, aucun État n'a le droit de faire arrêter des navires étrangers en pleine mer, de les faire visiter par ses officiers, d'exiger la présentation de leurs papiers ou de faire des perquisitions à bord. Ces navires ont le droit et même le devoir de ne pas obtempérer aux injonctions qu'ils pourraient ainsi recevoir : ils doivent continuer leur route, sans en tenir le moindre compte, sauf stipulations contraires dans les traités et conventions internationales.

3° Les crimes et délits commis à bord des navires en pleine mer ne peuvent tomber que sous le coup de la loi et des juridictions de l'État auquel les navires appartiennent, quelle que soit la nationalité du coupable ou celle de la victime. Cette solution, particulièrement intéressante, se justifie sans peine : le lieu où l'infraction a été commise n'appartient à personne, puisque c'est la haute mer ; il n'est sous l'empire d'aucune Puissance ; il n'est donc pas possible qu'il s'y produise un conflit de souverainetés quelconque. « Espaces mobiles au milieu des solitudes des océans, qui ne sont pas comprises dans les limites territoriales d'aucun État, qui ne peuvent être sujettes à un droit de propriété ou à une juridiction exclusive, les navires en pleine mer ne sont nécessairement soumis qu'à la juridiction de leur pays, et conséquemment les lois et les autorités des États étrangers ne peuvent avoir de prise sur eux ni d'action à leur bord » (2). En d'autres termes, il en est des crimes et des délits commis à bord comme de ceux qui auraient été commis sur le territoire national. Il appartiendrait donc au capitaine de repousser, même par la force, tout acte de police ou de juridiction tenté à son bord par des autorités étrangères, à raison des faits délictueux qui s'y sont passés ; s'il était contraint de subir leur immixtion, il devrait immédiatement protester contre la violence qui lui est faite et en avertir le plus tôt possible son gouvernement, afin d'obtenir la réparation due pour des actes essentiellement contraires au droit des gens (3).

(1) HEFFTER, *op. cit.*, p. 158 ; HAUTEFEUILLE, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, I, p. 306.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 544 et s. — Pour les navires de guerre, cette solution peut encore s'expliquer par des raisons qui leur sont spéciales. V. ce qui sera dit plus loin sur la condition juridique de ces navires dans les eaux territoriales d'un État étranger (*Infrà*, n° 630).

(3) La solution serait la même, si, le crime ayant eu lieu en pleine mer, le navire arrivait ensuite et séjournait dans un port de l'État auquel le délinquant

4° Enfin, chaque État est tenu d'accorder satisfaction pour les offenses ou dommages qui proviendraient du fait de ses navires ou de leurs équipages en pleine mer. L'ordre et la tranquillité, qui doivent être aussi bien respectés sur mer que sur terre, l'exigent ainsi.

Telles sont les principales solutions qui résultent, en ce qui concerne la condition juridique des navires, du principe de la liberté des mers. Nous étudierons bientôt les restrictions qu'elles subissent, par suite de l'application des mesures concertées entre les nations en vue d'assurer la police de l'Océan.

2° *Navires dans les eaux territoriales d'un État étranger.*

627. — Nous avons dit quels étaient les droits des États sur leurs eaux territoriales (1), et, par là même, indiqué dans quelle mesure les navires étrangers doivent y observer les lois et règlements locaux, soit quant au cabotage, soit quant à la pêche, soit quant aux diverses mesures de police prises par l'État riverain dans l'intérêt de la sécurité et de la santé publiques, des douanes et de la navigation.

Nous n'avons plus à insister ici que sur les droits de juridiction qui peuvent appartenir à l'État sur les navires étrangers qui pénètrent et séjournent dans ses eaux, matière spéciale et importante, qui soulève en doctrine et en pratique de graves difficultés.

L'État, nous le savons, exerce sur toute l'étendue de son territoire un droit de souveraineté absolu. Il peut, au moins en théorie, interdire ce territoire aux étrangers; en tout cas, ses lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui l'habitent. Or, ce principe, applicable en tous points sur le territoire continental, doit-il être étendu à l'équipage et aux passagers des navires qui pénètrent et séjournent dans ses eaux ? Telle est la question que nous allons essayer de résoudre, en distinguant suivant qu'il s'agit de vaisseaux de guerre ou de navires de commerce.

ou sa victime appartiennent par leur nationalité : les autorités locales n'auraient certainement pas le droit de venir exercer à bord, à raison de ce crime, des actes quelconques de police ou de juridiction. — Cf., en ce sens, un arrêt intéressant de la Cour de Bordeaux du 31 janvier 1839 (cité par ORTOLAN, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, I, p. 264 et s.).

La jurisprudence française a eu maintes fois l'occasion d'appliquer la règle énoncée au texte. V. notamment, Cass., 25 février 1859 (SIR., 59, 1, 183) ; 29 février 1868 (SIR., 68, 1, 351) ; 11 février 1881 (SIR., 82, 1, 433).

(1) Nous comprenons ici, sous ce terme, non seulement les eaux territoriales proprement dites, mais encore les ports, havres et rades, qui en dépendent. — V. *suprà,* nos 389 et s., 414 et s.

Navires de guerre.

628. — Les navires de guerre occupent, au point de vue qui nous occupe, une situation toute particulière, et cette situation constitue précisément une dérogation remarquable au principe qui vient d'être rappelé. Il est, en effet, universellement admis que les navires de guerre, autorisés à mouiller dans des eaux étrangères, demeurent exclusivement soumis aux lois et aux autorités du pays auquel ils appartiennent, et ne dépendent à aucun titre des lois ni des autorités locales. Il en résulte, notamment, que les crimes et les délits commis à bord, restent soumis à la législation et aux juridictions de l'État dont le navire porte le pavillon, et que les autorités locales n'ont même pas le droit de poursuivre les gens de l'équipage ou même les simples passagers, qui, après avoir commis un crime ou un délit à terre, parviennent à s'y réfugier. En un mot, les navires de guerre, mouillés dans des eaux étrangères, jouissent en matière pénale de l'immunité de la juridiction locale.

629. — Quelle en est la raison ? La plupart des auteurs admettent ici une fiction d'*exterritorialité* (1). Cette fiction consiste à dire que les navires de guerre continuent le territoire de l'État auquel ils appartiennent, qu'ils en sont une fraction détachée; qu'en conséquence, toutes les personnes qui se trouvent à bord sont réputées, toujours et partout, demeurer sur ce territoire, et que tout fait qui s'y passe est censé s'être accompli sur lui.

Faut-il, comme on le prétend, repousser cette fiction? Est-ce une figure de langage inexacte, qu'il est dangereux d'accueillir, parce qu'elle peut faire circuler dans le monde des idées fausses et des malentendus, et devenir la source d'erreurs dont les résultats pratiques seraient souvent funestes (2)? Nous ne croyons pas qu'une expression, dont le sens et la portée sont soigneusement définis en doctrine et en pratique, puisse avoir de si terribles conséquences : « Puisque cela est vrai et juste, puisque le navire de guerre, d'après le droit international positif d'accord avec la raison, est un espace qui, quoique mobile, est soumis partout, de même que le territoire, à la souveraineté de son pays et à cette seule souveraineté, pourquoi repousser uue expression figurée qui n'énonce rien autre chose que cette assimilation? Elle l'énonce de manière à la faire comprendre par tous, hommes du peuple et hommes de science, matelots ou officiers; tant mieux, car se faire comprendre de chacun est un immense avantage. Enfin, elle attache au navire l'idée même du sol de la patrie; elle confond, elle identifie l'un avec l'autre; elle enracine au cœur du marin le sentiment instinctif que le navire,

(1) V. notamment HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, II, p. 12; ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 186 et s.; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 321.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 459 et s.

c'est le pays. Si cette locution n'était pas en usage, si elle n'était pas devenue vulgaire chez toutes les nations, il faudrait l'inventer » (1).

Maintenant faut-il voir dans le bénéfice de l'exterritorialité dont jouissent les navires de guerre une assimilation aux privilèges des agents diplomatiques et spécialement à la fiction juridique qui protège leur hôtel ? A notre avis, ce serait une exagération. Cette exemption nous paraît dériver, au contraire, de la nature particulière du navire, qui, armé pour défendre le pays en temps de guerre, pour servir à la protection du commerce national, à la surveillance des côtes et à la police de la navigation en temps de paix, représente le pouvoir souverain de l'État, et doit, comme l'État, avoir droit aux mêmes égards, aux mêmes honneurs, à la même indépendance vis-à-vis des autorités étrangères : « Un bâtiment de guerre constitue une partie des forces militaires de la nation à laquelle il appartient ; il agit sous les ordres immédiats et directs du souverain ; il est employé par lui pour des objets nationaux. Ce souverain a donc de très puissants motifs pour empêcher que ces objets soient entravés par l'intervention d'un État étranger. La permission tacite accordant l'entrée d'un port étranger aux bâtiments de guerre d'une autre nation doit donc être interprétée comme contenant une exemption de la juridiction de l'État dont il réclame les droits de l'hospitalité » (2).

630. — Le principe posé, il importe d'en préciser les conséquences. Les principales sont les suivantes :

1° Lorsqu'un crime ou un délit est commis à bord, ce crime ou ce délit est soumis aux lois et déféré aux juridictions de l'État auquel appartient le navire. Les autorités locales sont incompétentes pour venir à bord faire une arrestation, accomplir un acte de police ou de juridiction quelconque. Toutefois, si le coupable et sa victime appartenaient par leur nationalité à l'État dans les eaux duquel se trouve le navire, le commandant pourrait, suivant les circonstances, abandonner le délinquant à la justice locale, car il n'existe pour lui aucune obligation d'embarrasser son bord de criminels étrangers. Peut-être cette faculté lui appartiendrait-elle encore, au cas où la partie lésée serait nationale d'un État tiers ; mais il ne l'aurait certainement pas, si la victime du délit appartenait à l'État dont le navire porte le pavillon, car ce serait

(1) ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 192 et s.

(2) WHEATON, *Éléments du droit international*, I, p. 126 et s. — Bluntschli donne de cette immunité une raison plus brutale, mais qui, en fait, ne manque pas de valeur : « C'est une concession réciproque que se font les États maritimes, un usage qui, en ayant l'air de reposer sur les rapports de bonne amitié entre les nations, a pour vrai motif la difficulté et le danger pour la police locale d'agir efficacement contre les équipages des navires de guerre » (BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 321, rem. 2).

livrer la plainte d'un national à la justice peut-être partiale d'une Puissance étrangère (1).

2° Si le crime ou le délit a été commis à terre par un marin de l'équipage, on distingue suivant que le coupable se trouvait à terre pour y remplir quelque fonction de son service, ou en dehors de tout service commandé. Dans le premier cas, les autorités du pays constatent l'infraction, et, au besoin, procèdent à l'arrestation du délinquant; mais elles n'ont point le droit de le soumettre à la juridiction locale, et doivent le remettre entre les mains du commandant, pour qu'il soit jugé suivant la loi nationale ou les règles disciplinaires du bord. Dans le second cas, le respect dû à la souveraineté de l'État dont le navire porte le pavillon n'étant plus en cause, elles ont le droit incontestable d'arrêter le coupable, tant qu'il est à terre (car, nous le verrons bientôt, la poursuite du délinquant ne saurait en aucun cas s'exercer jusque sur le navire), et de le livrer aux tribunaux du pays, pour être jugé suivant les lois locales (2). Mais la courtoisie internationale leur fait un devoir d'informer de cette arrestation, ainsi que des motifs qui l'ont déterminée, le commandant du navire, afin que celui-ci puisse intercéder pour son compatriote, s'il le juge à propos, ou fasse les démarches nécessaires pour qu'il soit traité avec humanité, défendu et jugé impartialement et conformément aux traités (3).

3° Les autorités locales ne peuvent exercer aucun droit de police ou de juridiction à bord des navires de guerre mouillés dans leurs eaux. Si donc les individus, convaincus d'avoir commis un crime ou un délit à terre, parvenaient à rallier leur bord avant d'être saisis, elles ne pourraient les y poursuivre pour procéder à leur arrestation. La solution est la même, que le délinquant appartienne à l'équipage du navire ou y soit étranger. Mais, tandis que, dans le premier cas, les autorités locales doivent se borner à dénoncer l'infraction commise et à faire les démarches nécessaires pour qu'elle soit l'objet d'une juste répression (elles n'obtiendraient certainement pas la livraison du coupable, les États n'ayant pas l'habitude de livrer leurs nationaux ni même les étrangers qui accomplissent sous leur drapeau un service national), dans le second, elles pourront obtenir du commandant la remise du délinquant entre leurs mains. D'ailleurs, celui-ci est toujours libre de prendre la décision qui lui plaît : si les circonstances de l'affaire, si les lois de l'humanité et le sentiment de la dignité nationale le lui conseillent, il refusera la livraison du coupable, et le souverain

(1) ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 267 et s.

(2) En ce sens, Cour de cassation française, 29 février 1868 (SIR., 68, 1, 351).

(3) Un règlement français du ministre de la marine, du 25 juin 1858, recommande aux commandants de navire la plus grande prudence en ces matières.

local n'aura d'autre recours que celui des négociations diplomatiques (1).

4° Une question analogue s'élève en matière d'esclavage. Les commandants de navires à l'ancre dans les eaux d'un État esclavagiste peuvent-ils et même doivent-ils donner asile aux esclaves qui se réfugient à leur bord? Qu'ils le puissent en fait, cela n'est pas douteux ; qu'ils en aient le droit, et même qu'ils le doivent, nous le croyons. On objecte que le devoir s'impose aux commandants des navires de guerre de s'abstenir de toute immixtion, directe ou indirecte, dans les affaires locales, qu'ils sont tenus de respecter les droits de la propriété privée, que le seul désir d'échapper à la servitude n'est pas suffisant pour fonder un droit à l'asile. Mais ces arguments ne sauraient prévaloir contre les sentiments d'humanité qui sont l'honneur de la civilisation moderne. Que le commandant du navire puisse refuser d'accueillir l'esclave fugitif, qu'il le remette entre les mains des autorités locales ou le laisse libre de retourner à terre, cela se conçoit : si les circonstances sont telles qu'il croie devoir passer outre aux raisons d'humanité, il est libre de le faire. Mais nous estimons qu'il peut aussi accorder l'asile qu'on lui demande, sans que l'État esclavagiste soit fondé à se plaindre d'une violation quelconque de ses droits : nulle part, le droit international n'a reconnu l'esclavage pour un droit. Nous pensons même qu'il le doit, à moins que les faits n'exigent impérieusement une autre solution (2).

(1) Les commandants de navire sont libres d'accueillir ou de ne pas recevoir à leur bord les individus qui viennent s'y réfugier. Ils doivent avoir à cet égard une certaine latitude d'appréciation, car tout dépend des circonstances. Ils refuseront évidemment les individus condamnés ou poursuivis pour des crimes ou des délits de droit commun, qui violent la morale universelle et sont punis par toutes les législations. Ils se montreront plus accueillants à l'égard des personnes qui sont recherchées pour des infractions légères ou pour des crimes tout spéciaux au pays : leur décision devra s'inspirer des circonstances de la cause et s'éclairer du sentiment qu'ils ont de la justice, de la dignité nationale et des procédés que les États se doivent entre eux. Quant aux réfugiés politiques, ils les recevront sans hésitation : la situation des inculpés, les lois de l'humanité, l'honneur de leur pavillon, leur en font un devoir. Mais ils n'oublieront pas que la neutralité qu'ils doivent observer ainsi que le respect de la souveraineté étrangère leur imposent l'obligation, en accordant cette hospitalité, de ne prendre fait et cause pour aucun parti déterminé : sinon, leur conduite constituerait une intervention fâcheuse, de nature à entrainer des observations diplomatiques, peut-être même à devenir une cause de griefs sérieux et de difficultés internationales (affaire du *Carlo-Alberto*, Cass., 7 septembre 1832, SIR., 32, 2, 596).

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 475 et s. — Les Anglais ont des principes et des règles pour tous les intérêts. En 1870, une note du ministère des affaires étrangères, adressée à l'Amirauté, réprimandait les commandants qui avaient emmené hors des eaux de Madagascar des esclaves réfugiés à bord et avaient ainsi violé le droit de propriété ; en 1878, les instructions données à la marine

A supposer l'asile ainsi concédé, on s'est demandé si l'esclave deviendrait libre par le seul fait de sa présence sur le navire de l'État anti-esclavagiste. Le sentiment de la justice et le respect des droits de l'humanité répondent affirmativement. En droit, le principe de l'exterritorialité des navires de guerre entraîne la même solution, car, c'est une règle du droit public moderne que les esclaves deviennent libres en mettant le pied sur le sol d'un État libre, et peuvent y réclamer désormais le respect de leur liberté (1).

631. — Telles sont les conséquences essentielles attachées à l'immunité de juridiction dont jouissent les bâtiments de guerre étrangers. Reste à savoir, plus précisément, quels sont les navires qui peuvent s'en prévaloir.

La plupart des auteurs pensent qu'il faut, en cette matière, assimiler aux navires de guerre proprement dits les paquebots-poste et ceux qui, sans appartenir à la marine militaire, ont à leur bord des souverains ou sont exclusivement affectés au service des souverains. Quelques-uns y ajoutent les navires armés en course et munis de lettres de marque régulières.

Pour ces derniers, la question n'offre guère d'intérêt pratique; car la plupart des États ont adhéré à la déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui porte abolition de la course, et, d'ailleurs, des déclarations de neutralité viennent souvent interdire aux corsaires et à leurs prises l'entrée des ports des Puissances contractantes, sauf en cas de danger imminent. Néanmoins, elle peut s'élever encore à l'égard des pays qui n'ont pas participé à l'acte de 1856 ou n'adhèrent pas à ces déclarations de neutralité, et cela suffit pour qu'il importe de la résoudre. Pour notre part, nous repoussons toute assimilation des navires armés en course aux navires de guerre proprement dits, par cette considération majeure que les corsaires n'appartiennent pas à l'État et ne représentent pas sa souveraineté, qu'ils sont seulement autorisés à guerroyer pour lui et munis à cet effet de commissions spéciales et temporaires; dans ces conditions, ils n'offrent pas les mêmes garanties d'honneur et de dignité que les navires de guerre, et, par suite, ils ne peuvent invoquer les mêmes prérogatives (2).

anglaise s'exprimaient au contraire de la façon suivante : « Chaque fois que vous aurez reçu un esclave fugitif dans votre navire, et que vous l'aurez pris sous la protection du pavillon britannique, que ce soit en dehors ou en dedans des eaux territoriales, vous n'admettrez ni ne discuterez aucune demande de restitution fondée sur le motif que cet homme est en esclavage » (IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 288).

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 362, p. 221.

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 478. — *Contrà*. IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 291; PISTOYE et DUVERDY, *Traité des prises maritimes*, I, p. 23 et s.; PERELS, *Droit maritime international* (trad. par ARENDT), p. 131.

Quant aux paquebots-poste, leur situation est différente. Quoique appartenant, eux aussi, à des particuliers ou à des compagnies privées, l'importance et l'utilité de leur mission, qu'ils doivent remplir avec toute la régularité possible, dans toutes les directions et avec la célérité que comportent les progrès de l'art naval, les ont fait placer dans une classe intermédiaire entre les navires de guerre et les navires de commerce. Aussi, leur reconnaît-on les immunités qui appartiennent aux premiers, sous la condition toutefois qu'elles leur soient accordées par traité. L'exemption dont ils jouissent ne constitue donc pas une règle générale et absolue du droit international ; elle résulte uniquement de stipulations conventionnelles, qui n'obligent, bien entendu, que les parties contractantes (1).

Enfin, on assimile aux navires de guerre les navires qui, bien que n'appartenant pas à la marine militaire, transportent des souverains étrangers ou sont affectés exclusivement à leur service. On fait généralement reposer l'immunité qu'on leur reconnaît sur l'exterritorialité des souverains eux-mêmes, dont elle ne serait qu'une dépendance. A notre avis, ce motif est insuffisant : d'une part, l'exterritorialité des chefs d'État est une ancienne fiction, qui tend de plus en plus à disparaître ; d'autre part, la pratique internationale n'admet pas la même solution à l'égard des navires qui ont à leur bord des agents diplomatiques, bien que ceux-ci jouissent de la même exterritorialité. Il est plus simple de chercher l'explication de la règle dans les égards que les États se doivent mutuellement dans la personne de leurs chefs, et dans l'intérêt qu'ils ont à user de courtoisie envers eux, en vue de la bonne harmonie de leurs relations.

Navires de commerce.

632. — C'est une des questions les plus débattues du droit international que celle de savoir si les navires de commerce jouissent, dans

(1) V. notamment la convention postale du 3 avril 1843 (art. 7) entre la France et la Grande-Bretagne, la convention anglo-belge du 19 octobre 1844 (art. 7), la convention anglo-danoise du 26 juin 1846 (art. 3), celles du 17 février 1868 (art. 2), 7 avril 1868 (art. 4) et 23 février 1869 (art. 2) entre l'Allemagne du Nord et les États scandinaves, la convention du 4 septembre 1860 (art. 6), entre la France et la Sardaigne (DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 85 et s.).

On cite le cas de l'*Annis*, paquebot-poste français, qui, ayant à son bord des brigands italiens poursuivis par les autorités italiennes et ayant relâché à Gênes, fut visité par la police locale et dut remettre les inculpés entre ses mains (1863). Le gouvernement français réclama, et le gouvernement italien dut renvoyer à Marseille les prisonniers, qui furent ensuite l'objet d'une procédure d'extradition régulière (IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 292).

(2) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 481 et s.

les eaux territoriales étrangères, des mêmes prérogatives que les navires de guerre.

Les difficultés viennent de ce que leur condition juridique est beaucoup moins bien définie. D'une part, les navires de commerce, équipés par des particuliers en vue d'opérations commerciales, c'est-à-dire en vue d'intérêts purement privés, ne sont pas une émanation de l'Etat dont ils portent le pavillon ; ils ne sont investis d'aucune partie de la puissance publique et ne représentent en aucune façon la souveraineté nationale ; il semble donc que les conflits de souveraineté à souveraineté, qui peuvent s'élever à l'occasion des bâtiments de guerre, ne se présenteront jamais ici, du moins au même degré, et, par suite, que les navires de commerce doivent, suivant la règle générale, être soumis aux lois de police et de sûreté locales. D'autre part, on ne peut cependant assimiler ces navires à des personnes isolées qui voyagent ou séjournent à l'étranger et qui, par cela même, sont exclusivement régies par la législation territoriale. Bien que le navire de commerce ne soit pas une représentation directe de l'État, il constitue une personnalité organisée et régie par ses lois; l'équipage est enrôlé sous son contrôle ; le capitaine est publiquement autorisé et investi de pouvoirs rigoureusement déterminés par lui. Ces caractères ne rapprochent-ils pas le navire de commerce du navire de guerre et ne doivent-ils pas lui faire reconnaître les mêmes prérogatives ?

Suivant qu'ils font prédominer l'un ou l'autre de ces points de vue, les auteurs adoptent l'une ou l'autre solution (1). Pour notre part, nous pensons, — et cette doctrine tend à prévaloir dans la pratique, — qu'il faut tenir compte de ces différents caractères, pour faire aux navires de commerce une situation intermédiaire entre celle des navires de guerre et celle des particuliers, en laissant une certaine part d'attributions aux deux souverainetés en présence (2). Voici donc les solutions que nous proposerons :

1° Tout ce qui concerne à bord les relations privées des gens de l'équipage ou des passagers doit demeurer régi par la loi nationale du navire : la réception des actes de l'état civil, par exemple, les donations, les testaments, les contrats, etc. Il est évident que la Puissance territoriale n'a aucun intérêt à s'immiscer dans de pareils actes, puisqu'ils ne concernent pas ses nationaux, mais bien des individus

(1) Dans le sens de l'assimilation, HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, I, p. 306 ; ROCCO, *Diritto civile internazionale*, III, p. 347 et s. La majorité des auteurs est en sens contraire. V. notamment GROTIUS, BYNKERSHOEK, VATTEL, WHEATON, LAMPREDI, NEUMANN, etc.

(2) Ce système est enseigné, notamment, par ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 200 et s., et par PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 494 et s.

qui n'ont sur son territoire aucune résidence fixe ou momentanée.

2° Il en est de même des infractions à la discipline intérieure du navire qui ne portent aucune atteinte à la souveraineté étrangère, et des contestations qui s'élèvent entre le capitaine, les matelots et les passagers ; ici encore, les autorités locales n'ont aucun motif d'intervenir, surtout lorsqu'il s'agit de contestations nées de contrats passés en conformité de la loi nationale des parties (1).

En fait, toutes ces questions relèvent de la juridiction consulaire, et, à défaut de la compétence des consuls, de la justice nationale ordinaire.

3° En ce qui concerne les crimes et les délits, des distinctions doivent être faites.

S'il s'agit de crimes ou de délits commis à bord et que l'auteur et la victime appartiennent tous deux à l'équipage, la juridiction de l'État auquel appartient le navire est seule compétente. L'intervention des autorités locales n'a pas à se produire, si ce n'est dans deux hypothèses, où elle se justifie sans peine : lorsqu'elle a été réclamée, ou bien lorsque la tranquillité du port ou des eaux étrangères a été troublée.

Si le crime ou le délit est commis à bord par ou contre une personne étrangère à l'équipage, le droit des autorités locales est d'intervenir, parce qu'elles ont le devoir de maintenir l'ordre sur le territoire, d'y faire respecter les lois de police et de sûreté, et de protéger tous ceux qui l'habitent, nationaux comme étrangers.

A plus forte raison seraient-elles compétentes pour poursuivre et juger les infractions commises à terre : à cet égard, il n'y a pas à distinguer selon que l'auteur du délit ou sa victime appartiennent ou non à l'équipage du navire étranger et relèvent de telle ou telle nationalité.

Ajoutons que, dans ces deux dernières hypothèses, les autorités territoriales peuvent arrêter le coupable non seulement à terre, mais encore sur le navire, s'il s'y est réfugié. Il n'y a pas de refuge à bord des navires de commerce (2), et la police locale a le droit de

(1) Certains États édictent même des règlements qui défendent aux gens de l'équipage de recourir aux tribunaux étrangers pour faire juger leurs différends : nous citerons notamment l'article 105 de l'ordonnance allemande du 27 décembre 1872, qui défend aux matelots de citer leur patron devant d'autres juridictions que les juridictions nationales, sous peine d'avoir à payer des dommages-intérêts et de ne plus pouvoir réclamer leur salaire (IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 295).

(2) La pratique admet qu'il n'y a pas d'asile à bord des navires de commerce même pour les réfugiés politiques : c'est une conséquence, assurément pénible, mais logique, de la règle que les navires de commerce ne jouissent pas du

s'y transporter pour remplir son office; elle pourrait même poursuivre le délinquant et s'en saisir en pleine mer, à la condition toutefois que la poursuite du navire eût commencé dans les eaux territoriales; sinon, la juridiction de l'État ne pouvant franchir la ligne de respect, l'unique ressource des autorités locales serait de recourir à la voie diplomatique pour réclamer justice auprès du gouvernement étranger.

633. — Les règles qui viennent d'être énoncées sont celles que consacre la jurisprudence française depuis le commencement de ce siècle.

Le 20 novembre 1806, un avis du Conseil d'État, complété par un arrêt de la Cour de cassation du 25 février 1859, vint apporter de notables restrictions au principe d'autorité et de juridiction territoriales, qui avait été jusque-là rigoureusement appliqué en France. L'avis avait été rendu pour régler les conflits que deux affaires importantes avaient fait naître entre les autorités judiciaires locales et des consuls étrangers : l'une concernait le *Newton*, navire américain mouillé dans le port d'Anvers, dans le canot duquel deux matelots en étaient venus aux mains; l'autre était relative à la *Sally*, navire américain stationnant à Marseille, à bord duquel le capitaine en second avait grièvement blessé un marin de l'équipage, coupable d'avoir disposé du canot sans sa permission. Les consuls américains avaient réclamé la connaissance de ces deux affaires. Le Conseil d'État leur donna raison : « Considérant qu'un vaisseau neutre (c'est-à-dire étranger : l'expression « neutre » tenait à l'état de guerre qui existait alors) ne peut être indéfiniment considéré comme lieu neutre, et que la protection qui lui est accordée dans les ports français ne saurait dessaisir la juridiction territoriale pour tout ce qui touche aux intérêts de l'État; *qu'ainsi le vaisseau neutre admis dans un port de l'État est de plein droit soumis aux lois de police qui régissent le lieu où il est reçu; que les gens de l'équipage sont également justiciables des tribunaux du pays pour les délits qu'ils y commettraient, même à bord, envers des personnes étrangères à l'équipage, ainsi que pour les conventions civiles qu'elles pourraient faire avec elles;* mais que si, jusque-là, la juridiction territoriale est hors de doute, il n'en est pas ainsi à l'égard des *délits qui se commettent à bord du vaisseau neutre de la part d'un homme de l'équipage neutre envers un autre homme du même équipage; qu'en ce cas, les droits de la Puissance neutre doivent être respectés, comme s'agissant de la discipline intérieure du vaisseau, dans laquelle l'autorité locale ne doit pas s'ingérer, toutes les fois que son secours n'est pas réclamé,*

privilège de l'exterritorialité (Cf. le cas cité par ORTOLAN, *Diplomatie de la mer*, I, p. 305). Les esclaves eux-mêmes, si le navire se trouvait dans les eaux d'un État esclavagiste, ne sauraient y échapper aux poursuites des autorités locales.

ou que la tranquillité du port n'est pas compromise ; est d'avis que cette distinction,.... conforme à l'usage, est la seule qu'il convienne de suivre en cette matière » (1).

Parmi les monuments de jurisprudence postérieurs à cette décision, nous avons signalé l'arrêt de la Cour de cassation du 25 février 1859 (2). Il s'agissait d'un meurtre commis avec préméditation par le second du *Tempest*, navire américain mouillé dans le port du Havre, sur un homme de l'équipage, et du délit de coups et blessures commis par le même sur un autre matelot du bord. Le coupable, craignant des représailles de la part des gens de l'équipage, s'était livré aux autorités françaises. La Cour décida que celles-ci étaient compétentes pour connaître de l'affaire, se fondant sur ce que tout État était intéressé à la répression des crimes et des délits qui peuvent être commis dans les ports de son territoire, non seulement par des hommes de l'équipage d'un navire de commerce étranger contre des personnes ne faisant pas partie de cet équipage, mais même par des hommes de l'équipage entre eux, soit lorsque l'intervention de l'autorité locale est réclamée, soit *lorsque le fait constitue un crime de droit commun, que sa gravité ne permet à aucune nation de laisser impuni, sans porter atteinte à ses droits de souveraineté juridictionnelle et territoriale.*

En ajoutant ce cas à ceux dans lesquels la juridiction territoriale doit rester saisie de la connaissance des délits commis à bord des navires étrangers, même par des hommes de l'équipage entre eux, nous croyons que l'arrêt de 1859 a faussé la doctrine si précise et si nette consacrée par l'avis de 1806. Où s'arrêtera la compétence de la juridiction territoriale, si l'on admet ce système ? L'arbitraire n'est-il pas à craindre ? Et puis, lorsque le crime a été commis à bord sans conséquences extérieures, sans que la tranquillité du port ait été matériellement troublée ni les autorités locales priées d'intervenir, en quoi la gravité du crime

(1) Ces règles se trouvent reproduites par l'ordonnance du 29 octobre 1833 (art. 22) et celle du 7 novembre 1833 (art. 10). Il résulte de ces dispositions que, pour les crimes ou délits commis à bord d'un navire français par un homme de l'équipage envers un autre homme du même équipage ou d'un autre navire français, « le consul réclamera contre toute tentative que pourrait faire l'autorité locale d'en connaître, hors le cas où, par cet événement, la tranquillité du port aurait été compromise. Il invoquera la réciprocité des principes reconnus en France à cet égard par l'acte du 20 novembre 1806, et fera les démarches convenables pour obtenir que la connaissance de l'affaire lui soit remise, afin qu'elle soit ultérieurement jugée d'après les lois françaises ».

(2) SIREY, 1859, 1, 182, et le rapport qui précède cet arrêt. — Cf. Bordeaux, 31 janvier 1838 (SIR., 1839, 2, 37) ; Alger, 19 août 1873 (SIR., 1874, 2, 282) ; et le cas cité par M. HELLO, dans la *Revue de législation et de jurisprudence*, 1843, p. 143.

justifierait-elle la compétence des tribunaux du pays? Il n'y a pas à craindre l'inaction des autorités locales ni l'impunité du coupable qui pourrait en résulter, au cas, peu probable d'ailleurs, où ni le capitaine du navire ni son consul ne feraient les diligences nécessaires pour assurer la répression du crime par leur juridiction nationale : si l'infraction est telle que sa gravité ne permette à aucune nation de la laisser impunie, il en résultera un scandale et une émotion populaire, qui ne manqueront pas, avec la rapidité actuelle des communications et la diffusion des nouvelles par la voie de la presse, d'attirer l'attention du gouvernement auquel appartient le coupable; au besoin même, les autorités locales se chargeront de l'avertir, dans l'intérêt supérieur de la justice (1).

634. — La jurisprudence française, telle qu'elle résulte de l'avis de 1806, est suivie par la majorité des États, notamment par l'Allemagne, la Grèce, le Mexique, etc. (2).

En Angleterre, la doctrine est plus absolue. Aux termes de sa jurisprudence, les autorités locales ont toujours le droit d'intervenir et la juridiction anglaise est compétente, quand il s'agit d'un crime ou d'un délit commis à bord d'un navire de commerce étranger mouillé dans les ports ou les eaux anglaises, par cela seul qu'il y a eu plainte, alors même qu'il n'en serait résulté aucun trouble extérieur. C'est l'application logique de la politique fidèlement suivie par le gouvernement anglais, et la conséquence de la prépondérance de sa marine militaire. D'abord simplement coutumière, cette doctrine a reçu une consécration officielle dans le bill du 16 août 1878, voté à la suite de l'affaire du *Franconia*, célèbre par les débats auxquels elle donna lieu. Ce navire allemand, naviguant dans les eaux anglaises de la Manche en février 1876, avait abordé un navire anglais et occasionné la mort d'un de ses passagers. Le capitaine, arrêté dans le port de Douvres où le navire avait relâché, avait été traduit devant la Cour criminelle de Londres sous la prévention d'homicide par imprudence. La question de compétence s'était posée, et la Cour des cas réservés à la Couronne s'était prononcée dans le sens de l'incompétence des juridictions anglaises, se fondant sur ce que la souveraineté de l'État riverain ne peut s'exercer dans les eaux territoriales que pour la défense et la sécurité de l'État lui-même. Cette décision émut le Parlement, qui, à la suite de longs débats, vota le bill de 1878. Le bill dispose que toute infraction commise par un

(1) Cf., sur cet important arrêt, L. RENAULT, dans la *Revue de droit international*, 1882, p. 79 et s.; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 299; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, p. 502 et s.

(2) Loi consulaire allemande du 8 novembre 1867 (art. 33); Instruction pour les consuls de la Grèce du 1/13 janvier 1834; Code pénal mexicain, art. 189.

national ou un étranger dans les eaux anglaises tombe sous la juridiction de l'amirâl anglais, quand même elle aurait été commise à bord ou au moyen d'un navire étranger ; qu'en conséquence, l'auteur de l'infraction peut être arrêté, jugé et puni par les autorités anglaises, mais que les poursuites n'auront lieu qu'avec le consentement de l'un des principaux secrétaires d'État de la reine et sur sa déclaration qu'elles sont opportunes.

La loi anglaise de 1878 renferme une part de vérité. Il est certain que la mer territoriale, à la différence de la haute mer, doit être soumise, dans une certaine mesure, à l'autorité et à la souveraineté de l'État riverain. Mais on peut à juste titre lui reprocher d'avoir dépassé cette mesure, en décidant d'une façon générale et absolue que les lois de police et de sûreté locales régissent la mer territoriale comme le territoire lui-même. L'autorité et la souveraineté que l'on reconnaît à l'État sur ses eaux doivent avoir pour objet et en même temps pour limite la sécurité du pays et la protection de ses habitants, sans distinction de nationalité ; et c'est abuser de l'expression dont on se sert pour la désigner que d'assimiler en tous points la mer territoriale au territoire continental. A notre sens, la vérité théorique doit être plutôt cherchée dans les distinctions posées par le Conseil d'État français en 1806 que dans la doctrine ambitieuse et brutale dont la solution anglaise est l'expression (1).

Aux États-Unis, la même théorie a commencé par être appliquée (2). Mais, quoiqu'il soit assez difficile de préciser sa tendance actuelle, il semble que la jurisprudence américaine ait rompu avec ses anciens errements, pour se rapprocher d'un système analogue au système français, c'est-à-dire d'un système plus respectueux de la souveraineté du pavillon (3).

635. — Au reste, les droits respectifs de la souveraineté territoriale et de la souveraineté du pavillon peuvent être et sont même souvent l'objet de stipulations conventionnelles. En général, les traités consa-

(1) En ce sens, L. RENAULT, dans le *Journ. du dr. int. privé,* 1879, p. 242 ; PERELS, *Droit maritime international*, p. 98 et s. ; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 322 et la note ; A. DESJARDINS, *Traité de droit commercial maritime*, I, p. 10.

(2) Arrêt de la Cour suprême des États-Unis. de 1810, cité par WHEATON, *op. cit.*, I, p. 126.

(3) V. l'arrêt de la Cour suprême cité par les Archives diplomatiques, 1885. I, p. 126 ; la convention consulaire du 23 février 1853 (art. 8) entre la France et les États-Unis (DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p. 290 et s.) ; celle du 9 mars 1880 entre les États-Unis et la Belgique (*Journ. du dr. int. privé*, 1888, XV, p. 419) ; le règlement consulaire de 1881 (*Ibid.*, p. 421). — Cf. cependant une décision judiciaire rendue à Philadelphie le 14 février 1880 (*Ibid.*, 1881, VIII, p. 273 et s.), et deux arrêts de la Cour suprême, du 10 janvier 1881 (*Ibid.*, 1882, IX, p. 453 et s.) et du 10 janvier 1887 (*Ibid.*, 1888, XV, p. 417 et s.).

crent les solutions admises en France (1). Mais, bien entendu, ils ne lient que les Puissances qui les ont consentis. A leur défaut, la législation intérieure des États ou les usages communément pratiqués dicteront la solution, sauf, s'il y a lieu, à faire appel au principe de la réciprocité, pour obtenir des États étrangers l'application des règles dont ils invoquent eux-mêmes le bénéfice.

§ II. — **De la police des mers.**

636. — La police des mers a pour objet d'assurer la sécurité de la navigation et du trafic maritimes, de faire respecter sur l'Océan les droits de l'humanité et les principes de la civilisation. Cette protection, plus spécialement exercée par la marine militaire des États, n'est plus, dès qu'elle s'exerce en pleine mer, renfermée dans le cercle étroit des nationalités : elle s'agrandit alors, et, s'associant au caractère de l'élément dont l'usage est commun à tous les peuples, elle entre dans la sphère plus large du droit international (2).

C'est principalement la *piraterie* que l'on a en vue, quand on parle de la police des mers ; mais, par une association d'idées naturelle, on vise également la traite des nègres, qui, dans certains pays, lui est légalement assimilée, ou plutôt les moyens employés pour en assurer la répression sur mer, et principalement le *droit de visite* (3).

(1) Les conventions consulaires passées par la France avec les Puissances étrangères stipulent, dans des termes presque identiques, que les consuls sont chargés exclusivement de l'ordre intérieur à bord des navires de commerce de leur nation ; qu'ils règlent eux-mêmes les contestations de toute nature qui s'élèvent entre le capitaine, les officiers et les matelots ; qu'en principe, les autorités locales ne peuvent intervenir dans les faits qui se produisent à bord des navires de commerce, à moins que leur intervention ne soit réclamée ou que ces faits ne produisent quelque trouble extérieur ; qu'elles peuvent au contraire exercer leurs droits juridictionnels, toutes les fois qu'une personne étrangère à l'équipage se trouvera mêlée à ces désordres ; qu'enfin, elles pourront prêter leur appui pour faire arrêter et conduire en prison les délinquants, lorsqu'elles en seront requises par les consuls compétents. — V., par exemple, les conventions franco-espagnole, du 7 janvier 1862, art. 24 (DE CLERCQ, *op. cit.*, VIII, p. 374 et s.) ; franco-italienne, du 26 juillet 1862, art. 13 (*Ibid.*, VIII, p. 427 et s.) ; franco-autrichienne, du 11 décembre 1866, art. 11 (*Ibid.*, IX p. 669 et s.) ; franco-russe, du 1er avril 1874, art. 11 (*Ibid.*, XI, p. 177 et s.) ; franco-grecque, du 7 janvier 1876, art. 21 (*Ibid.*, XI, p. 412 et s.).

(2) ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 230.

(3) On pourrait également parler, en les rattachant à la police des mers, des diverses mesures qui peuvent être concertées entre les nations en vue d'assurer la sécurité de la navigation, telles que les mesures prises pour éviter les abordages, pour faciliter la communication entre les navires, etc. (V., notam-

De la piraterie.

637. — La piraterie est le brigandage exercé sur mer, peu importe d'ailleurs, pour la qualification du crime, qu'il s'accomplisse en pleine mer ou dans les eaux territoriales des Puissances (1). Dire que la piraterie est un brigandage, c'est dire que le vol, le pillage en vue de s'approprier les dépouilles des victimes, en sont les éléments caractéristiques. Les pirates sont sur mer ce que les brigands sont sur terre : des voleurs à main armée, et, à l'occasion, des assassins. Il n'y a donc pas de piraterie, quoiqu'on en ait dit (2), dans le fait d'exercer des déprédations ou des violences sur les navires ou le long des côtes d'une nation déterminée, pour assouvir une haine ou tirer vengeance de torts réels ou supposés, mais sans intention de faire une spéculation avantageuse : il n'y a pas de brigandage par haine ou par vengeance ; d'ailleurs, si la piraterie est un crime du droit des gens, si les pirates sont considérés comme les ennemis du genre humain tout entier, n'ayant plus de nationalité et ne pouvant se couvrir de la protection d'aucun pavillon, c'est qu'ils prennent pour théâtre de leurs méfaits un lieu commun à tous les peuples, qu'ils sont une menace et un danger continuels pour les navigateurs de tous les pays ; or, il n'est pas possible de supposer une haine ou une vengeance s'exerçant d'une manière permanente contre tous les navires du monde indistinctement (3).

638. — La piraterie est contemporaine des premiers essais de la navigation maritime.

Les Grecs se faisaient honneur de s'y livrer (4). Solon, l'un des sept Sages, mentionne parmi les associations légitimes le pacte fait en vue du brigandage (5). Malgré les efforts des nations renommées pour

ment, le règlement international de 1884, inséré, pour la France, dans le décret du 1er septembre 1884 ; le code commercial des signaux à l'usage de toutes les nations, promulgué en France le 25 juin 1864, etc.). Mais ces mesures, d'une utilité pratique considérable, ne soulèvent aucune question de principe, et c'est pourquoi nous nous contentons d'en signaler l'existence.

(1) Quelques auteurs, notamment CALVO (*op. cit.*, II, p. 285), distinguent entre les *pirates* qui exercent leurs déprédations en haute mer, et les *forbans* qui opèrent le long des côtes. Cette distinction n'est intéressante que lorsqu'il s'agit de déterminer la compétence des tribunaux chargés de la répression du crime de piraterie ; il est inutile de la faire, quand on veut seulement préciser les éléments essentiels qui constituent le crime lui-même.

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 343, p. 211 ; DUDLEY FIELD, *op. cit.*, art. 82, rem. 3, p. 34.

(3) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 774 et s.

(4) THUCYDIDE, *Histoire de la guerre du Péloponèse*, I, 5.

(5) Loi 1, § 4, Dig., *De collegiis et corporibus*, XLVII, 22.

la justice de leurs lois, la piraterie ne disparut jamais de la Grèce ancienne. Ses côtes dentelées, ses anses et ses baies nombreuses, les abris de toutes sortes qu'elle offrait aux navires, présentaient aux pirates trop d'avantages naturels pour qu'ils n'en aient pas largement profité.

On connaît égaiement les exploits audacieux des pirates, qui, au temps de la République romaine, rançonnaient la Méditerranée, pillaient les villes maritimes d'Italie, attaquaient les flottes de la République et interceptaient les communications entre Rome et les pays qui lui fournissaient sa subsistance. Il fallut beaucoup de temps et d'efforts pour en débarrasser les mers. Encore n'y parvint-on jamais complètement.

Au moyen âge, les désordres, les violences, l'anarchie sociale et politique qui régnait en Europe, favorisèrent le développement de la piraterie. Les incursions des Sarrazins au midi et des Normands au nord sont restées célèbres. Un peu plus tard, au XV^e^ et surtout au XVI^e^ siècle, apparurent les pirates barbaresques et les flibustiers des Antilles. Pendant longtemps, les Puissances européennes, malgré la supériorité de leurs forces maritimes, subirent la menace constante que les Barbaresques faisaient planer sur la navigation ; quelques-unes même allèrent jusqu'à leur payer tribut, pour se racheter annuellement de leurs déprédations (c'était ce qu'on appelait obtenir la *passe algérienne*) ; faits singuliers, qui ne peuvent guère s'expliquer que par la rivalité jalouse de ces Puissances, rivalité telle qu'elles auraient plutôt pris la défense des pillards que consenti à ce que l'une d'entre elles s'agrandît de leur défaite. Quant aux flibustiers, c'étaient des aventuriers anglais et français, surtout normands, qui s'étaient établis aux Antilles vers l'année 1660, et s'étaient mis à pratiquer la course et la contre-bande pour leur propre compte pendant la paix, après les avoir faites pour le compte des souverains pendant la guerre. Leurs déprédations ne cessèrent qu'avec les dissensions intestines qui firent disparaître leur association, vers la fin du XVII^e^ siècle.

La prise d'Alger par la France débarrassa la Méditerranée des pirates qui l'infestaient. Actuellement, les stations navales entretenues par les nations maritimes, les croisières de leurs navires de guerre à marche rapide, la facilité des communications, ne permettent plus guère l'existence ni la formation de ces associations d'écumeurs de mer qui ont été si longtemps le fléau de la navigation. Les pirates isolés ne se rencontrent même plus sur les grandes routes de l'Océan, continuellement surveillées par la marine militaire des États civilisés ; mais il en existe encore dans les mers de l'Extrême Orient, ainsi que l'ont montré les événements qui se sont déroulés dans ces dernières années. Les Puissances doivent s'appliquer à protéger leurs navires de commerce contre

leurs déprédations; leur intérêt est d'en poursuivre la répression d'accord avec les gouvernements des pays où ils vont chercher refuge. La France, notamment, a fait insérer à cet égard des clauses particulières dans divers traités qu'elle a passés avec les pays d'Extrême Orient, notamment le Siam et la Chine (1).

639. — La piraterie étant un crime international et les pirates des criminels sans patrie, tout navire de guerre ou tout navire de commerce, si son capitaine croit en avoir les moyens, a le droit et même le devoir (s'il est en état de le faire) de courir sus aux pirates, de les attaquer partout où il les rencontre, de s'emparer d'eux, et, à moins que des circonstances spéciales n'exigent leur exécution immédiate, de les déférer aux tribunaux compétents pour les juger.

640. — La poursuite des pirates peut s'exercer et leur capture être opérée en tous lieux. Nous croyons par conséquent qu'une poursuite, commencée en haute mer, pourrait et même devrait être continuée jusque dans les eaux territoriales des Puissances étrangères. Il est certain qu'en principe chaque État est chargé à lui seul, sur toute l'étendue de son territoire, de la protection des intérêts du pays ainsi que des intérêts internationaux. Mais il est permis de supposer ici le consentement tacite du gouvernement maître des eaux où la poursuite du navire étranger s'exerce, parce qu'il est naturel de présumer que la recherche et l'accomplissement du bien général sont ratifiés d'avance par tous les États civilisés. C'est leur intérêt à tous que le navire qui donne la chasse à des pirates ne se croie pas arrêté en chemin par le respect qu'il doit à la souveraineté territoriale, et fasse main basse sur ces ennemis communs de l'humanité jusque sous son canon.

641. — Les coupables une fois pris devront être livrés, pour être jugés et punis, aux juridictions compétentes. Quelles sont ces juridictions, et comment jugeront-elles? La procédure ancienne était à cet égard des plus expéditives : le capitaine du navire capteur avait le droit, après un jugement sommaire, de pendre immédiatement les pirates capturés au haut des mâts. Parfois même, on lui reconnaissait le pouvoir de leur infliger des supplices plus cruels : ainsi, l'ordonnance française de 1584 voulait qu'ils fussent roués vifs. Actuellement, on exige certaines formes, qui sont une garantie que les coupables seuls seront frappés, et, si les peines sont toujours rigoureuses, du moins elles sont graduées et elles doivent être prononcées par les juridictions compétentes, conformément à la loi.

(1) Traité du 15 août 1856, art. 10 (DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 138 et s.); traité du 27 juin 1858, art. 34 (DE CLERCQ, *op. cit.*, VII, p. 413 et s.); traité de Tien-Tsin du 9 juin 1885, art. 1er (*Ibid.*, XIV, p. 496 et s.).

En principe, les pirates, qui s'attaquent aux intérêts du commerce maritime du monde entier, sont justiciables de toutes les nations civilisées. Il est donc loisible au capteur de conduire les coupables dans le premier port venu, pour les y faire juger. Mais, en fait, l'État auquel appartient le navire capturé est tout naturellement désigné pour assurer la répression du crime, et, dans la pratique, c'est en effet à lui que ce devoir incombe.

642. — Les questions relatives aux suites de la capture et à la récompense des capteurs sont résolues par chaque État dans ses lois intérieures. En général, la déclaration de la validité de la prise est suivie de la vente des objets confisqués, et le prix en est réparti entre les divers intéressés, suivant le mode indiqué par la loi du pays. En France, par exemple, l'article 10 de la loi du 10 avril 1825 dispose que « le produit de la vente des navires et bâtiments de mer capturés pour cause de piraterie sera réparti conformément aux lois et règlements sur les prises maritimes. Lorsque la prise aura été faite par des navires de commerce, ces navires et leurs équipages seront, quant à l'attribution et quant à la répartition du produit, assimilés à des bâtiments qui seraient pourvus de lettres de marque et à leurs équipages ».

Quant aux objets de toute espèce trouvés en la possession des pirates, la logique voudrait qu'ils fussent simplement restitués à leurs anciens propriétaires, sans que ces derniers n'aient rien autre à payer que les frais occasionnés par leur reprise et leur conduite en lieu sûr : les pirates, en effet, n'ont acquis aucun droit sur ces objets; ce sont des voleurs, et le vol n'est pas un titre légitime d'appropriation. Néanmoins, ce principe, si juste et si simple qu'il soit, n'a pas été observé dans le passé, et ne l'est même pas entièrement à l'époque actuelle. Au moyen âge et jusqu'au XVII[e] siècle, le navire capturé ainsi que sa cargaison étaient adjugés à l'équipage du navire capteur : on voulait ainsi encourager, par la perspective d'un gain considérable, la lutte contre la piraterie ; le propriétaire dépouillé par les pirates n'avait donc aucune restitution à espérer (1). Mais une doctrine plus équitable devait pénétrer dans les

(1) VATTEL, *op. cit.*, III, p. 76 et s. — GROTIUS (*op. cit.*, III, p. 220) n'admettait cette solution que lorsque le propriétaire dépouillé et le capteur étaient sujets du même souverain ; il la repoussait dans le cas contraire. Voici la raison de sa distinction : le souverain des deux parties intéressées peut bien disposer de la propriété du navire repris pour récompenser le capteur, et l'ancien propriétaire doit s'incliner devant sa volonté ; un étranger, au contraire, ne saurait être tenu de s'y soumettre. Le propriétaire étranger d'un navire repris sur des pirates doit donc pouvoir réclamer sa chose.

Dans le sens de la solution indiquée au texte, on cite un arrêt du parlement de Paris, du 24 avril 1624, qui adjugea au capteur la totalité d'un navire et de sa cargaison repris sur un pirate algérien.

législations des États civilisés. On invoqua le principe que « pirate ne peut changer le domaine », pour se montrer plus favorable aux intérêts du propriétaire. En France, l'ordonnance de 1681 et l'arrêté du 2 prairial an XI consacrèrent la nouvelle doctrine, en disposant que les navires et les effets des Français et alliés (1), repris sur des pirates et réclamés dans l'an et jour de la déclaration qui en aura été faite, seront rendus au propriétaire, en payant le tiers de la valeur du navire et de la marchandise pour droit de reprise. Pour l'application de la règle, il faut que le navire et les effets aient été repris par un Français ; s'ils l'avaient été par un étranger, la reprise serait exclusivement au profit du récapteur, car, d'une part, on ne pourrait opposer à ce dernier une règle qui ne serait pas celle de son pays, et, d'autre part, on n'aurait aucun moyen de le forcer à restituer la reprise, sauf le cas où il l'aurait de lui-même ramenée en France (2).

Ces solutions ont passé dans la législation de la plupart des États. Elles ont été également consacrées par un grand nombre de traités. Parmi ces traités, il en est qui stipulent sans réserve la restitution des objets repris sur les pirates à leur propriétaire : tels sont les traités de commerce et de navigation du 23 août 1742 (art. 34) entre la France et le Danemark, du 26 septembre 1786 (art. 39) entre la France et la Grande-Bretagne, du 30 septembre 1800 (art. 26) entre la France et les États-Unis d'Amérique, du 8 janvier 1826 (art. 22) entre la France et le Brésil (3). Mais, le plus généralement, la restitution ne doit avoir lieu que sous certaines conditions : le propriétaire doit faire sa réclamation dans l'année qui suit la reprise, justifier de son droit de propriété devant les tribunaux compétents, et acquitter les frais de reprise, tels qu'ils seront déterminés par ces tribunaux. Telles sont les stipulations contenues, par exemple, dans les divers traités de commerce et de navigation passés par la France avec les États de l'Amérique du Sud, notamment avec la Bolivie (9 décembre 1834,

(1) On est d'accord pour donner à ce mot *alliés* la signification la plus large : on entend par là, non seulement les États qui ont passé avec la France des traités d'alliance, mais encore tous ceux qui vivent en paix avec elle. Mais, conformément à l'équité, on admet généralement que, pour que le navire et les objets repris soient restitués à leur propriétaire, il faut que l'État étranger, dont ce propriétaire relève, ait une loi qui permette aux Français de réclamer leurs propriétés dans les mêmes circonstances et avec les mêmes avantages (VALIN, *Commentaire sur l'ordonnance de la marine de 1681*, liv. III, tit. 9, art. 10).

(2) Il en serait autrement si le capteur étranger appartenait à un pays dont la loi fût semblable à la loi française, car, dans ce cas, on pourrait le rappeler à l'observation et à l'application de sa propre loi nationale (PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 808).

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, I, p. 46 et s., 146 et s., 400 et s. ; III, p. 402 et s.

art. 15), le Vénézuela (25 mars 1843 art. 14), l'Équateur (6 juin 1843, art. 14), le Guatémala (8 mars 1848, art. 14), le Pérou (9 mars 1861, art. 16) (1). Ces conditions sont aisément justifiables. Que le propriétaire ait à prouver son droit, cela va de soi. Qu'il doive payer les frais occasionnés par la reprise et sa conduite en lieu sûr, on le comprend encore, à la condition que le paiement ne dépasse pas le montant réel de ces frais : le navire capteur, c'est-à-dire ordinairement le navire de guerre, dont la mission est d'assurer la liberté et la sécurité de la navigation maritime, et, par suite, de poursuivre et de détruire les pirates, ne saurait raisonnablement prétendre à aucun salaire pour avoir accompli son devoir. Enfin, que la réclamation du propriétaire doive avoir lieu dans l'année de la reprise, c'est ce qui peut s'expliquer en considérant la difficulté qu'il y aurait à conserver dans le bassin d'un port ou dans un entrepôt, pendant un temps plus long, le navire capturé et sa cargaison, les détériorations qui en résulteraient et les frais considérables d'entretien, qui ne tarderaient pas à absorber la valeur des objets conservés. Si la réclamation n'était pas faite dans l'année, la reprise serait adjugée au capteur. Quelques auteurs critiquent la rigueur de cette solution : ils estiment qu'il serait plus équitable de vendre à l'expiration de l'année, si le propriétaire ne s'était pas fait connaître, le navire et sa cargaison, d'en déposer le prix dans un lieu sûr et de le tenir à la disposition du propriétaire ; ils font observer, non sans raison, que le délai d'un an est trop court pour les étrangers qui habitent en pays éloignés. Il serait souhaitable que les États s'entendissent pour résoudre ces questions d'une manière plus conforme à l'équité et surtout d'une manière uniforme (2).

643. — A côté de la piraterie internationale dont il vient d'être question, c'est-à-dire de celle qui relève du droit des gens et s'applique à des faits de brigandage réprouvés par tous les États, il en est une autre, dite piraterie *légale* ou *conventionnelle*, qui dérive des lois propres ou des traités particuliers à certains États et n'a point de caractère universel. Ces États ont donné la qualification de faits de piraterie à certains actes qui ne la comportent pas naturellement, parce qu'ils ne sont pas un danger et une menace permanente pour la navigation et le commerce de toutes les nations indistinctement; leurs auteurs ne sont pas des pirates, en ce sens qu'ils ne courent pas les mers pour les écumer en vue de s'enrichir des dépouilles de leurs victimes; ils ne

(1) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 234 et s. ; V, p. 7 et s., 88 et s., 603 ; VIII, p. 193 et s.

(2) HAUTEFEUILLE, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, III, p 411 et s. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 814 et s.

sont qu'assimilés aux pirates, l'État dont la loi dispose ainsi voulant, par cette assimilation, mieux exprimer la gravité des crimes qu'ils commettent. Il en résulte qu'à la différence des pirates proprement dits, ils ne peuvent être punis que conformément aux lois ou aux traités qui les qualifient de la sorte, en tant que citoyens des États auxquels ces lois appartiennent ou que ces traités obligent, dans les lieux qui relèvent de leur souveraineté et par les tribunaux qui leur appartiennent (1).

644. — Si, théoriquement, la distinction entre la piraterie internationale d'une part, la piraterie légale ou conventionnelle de l'autre, apparaît clairement, il s'en faut qu'en fait on s'accorde sur ses applications. Nombre de questions ont soulevé et soulèvent encore à cet égard des doutes fort sérieux. Nous indiquerons les principales.

1° On s'est demandé s'il fallait traiter comme pirates, suivant le droit des gens, les officiers et l'équipage d'un navire armé en course, munis d'une commission régulière de leur gouvernement, qui auraient commis des actes de déprédation sur des navires ou le long des côtes d'une Puissance neutre.

A notre avis, la solution dépend des circonstances. En principe, nous répondrons négativement, car les faits de déprédation, dont la Puissance tierce se plaint et dont elle est en droit de rendre responsable l'État qui a délivré la commission, n'ont pas par eux-mêmes et nécessairement le caractère de faits de piraterie. Ils ne l'auraient que s'il ressortait des circonstances le fait et l'intention bien caractérisée chez leurs auteurs d'exercer envers et contre tous des actes de brigandage, dans un but de spéculation (2).

2° Que décider d'un navire armé en guerre, qui, sans l'autorisation de son gouvernement, recevrait une commission d'un État étranger, à l'effet de combattre, quoique appartenant à une nation neutre, l'ennemi de cet État? La capture par ce navire d'un bâtiment de commerce appartenant à l'ennemi a-t-elle le caractère d'un acte de piraterie?

On répond affirmativement, en montrant que le navire capteur ne saurait placer sa conduite sous la responsabilité de l'État auquel il appartient, ni en invoquer la nationalité, puisque cet État est neutre et ne l'a pas commissionné; que, d'autre part, il ne pourrait davantage invoquer celle de l'État belligérant dont il porte la commission, puis-

(1) Les législations de l'Espagne, de l'Angleterre, des États-Unis, etc., contiennent des dispositions de ce genre. Mais l'exemple le plus complet qui puisse en être donné se trouve dans la loi française du 10 avril 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime (art. 1 à 4).

(2) En ce sens, ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 214; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 825.

qu'il n'appartient pas véritablement à cet État et ne remplit aucune des conditions constitutives de sa nationalité; que, par le fait, il se trouve dénationalisé et n'est légitimement couvert par aucun pavillon; qu'en conséquence, les actes auxquels il se livre ont bien le caractère d'actes de piraterie, soumis à la sanction du droit des gens (1). Nous ne partageons pas cette manière de voir, et cela pour plusieurs raisons : 1° il est inexact de dire que le navire est dénationalisé; il a pu enfreindre la loi de son pays, en se mettant sans autorisation au service d'un gouvernement étranger, mais cela ne l'empêche pas d'avoir conservé son ancienne nationalité; 2° il est couvert par l'État qui l'a commissionné et qui est seul responsable de ses actes; 3° il ne se livre pas à la piraterie proprement dite, puisque, s'il fait la guerre à une Puissance déterminée, il respecte les navires des autres nations et n'agit pas en ennemi du genre humain tout entier; 4° enfin, ce qui prouve encore qu'on ne se trouve pas ici en présence de la piraterie du droit international, c'est que nombre d'États prévoient ce fait dans leurs lois ou leurs traités pour l'*assimiler* à la piraterie (2).

3° Les navires privés des Puissances signataires de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui se livreraient à la course, peuvent-ils et même doivent-ils être considérés comme pirates?

Les Puissances signataires de la déclaration peuvent, sinon en droit, du moins en fait et à leurs risques et périls, revenir sur les engagements qu'elles ont pris et commissionner des navires corsaires : ces navires, couverts par la commission qu'ils ont reçue, ne peuvent évidemment être inculpés de piraterie, du moins suivant le droit des gens général. Le gouvernement seul doit être rendu responsable de leurs actes. Il en serait de même, si le gouvernement avait commissionné des

(1) ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 218 et s.

(2) V., notamment, la loi française du 10 avril 1825, dont l'article 3 dispose que « sera poursuivi et jugé comme pirate, tout Français ou naturalisé Français qui, sans l'autorisation du gouvernement, prendrait commission d'une Puissance étrangère pour commander un navire ou bâtiment de mer armé en course ». Les traités passés par la France avec la Bolivie (9 décembre 1834, art. 13; DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 284 et s.), le Vénézuéla (25 mars 1843, art. 16; *ibid.*, V, p. 7 et s.), le Chili (15 septembre 1846, art. 15; *ibid.*, V, p. 458 et s.), la Nouvelle-Grenade (15 mai 1856, art. 19; *ibid.*, VII, p. 102 et s.), le Salvador (2 janvier 1858, art. 18; *ibid.*, VII, p. 362 et s.), etc., contiennent des stipulations analogues.

Il faut rapprocher du cas examiné au texte celui d'un navire armé en guerre et qui courrait les mers avec une commission de deux ou plusieurs États différents : la même solution lui est applicable. Cf. loi de 10 avril 1825, art. 1er : « Sera poursuivi et jugé comme pirate tout commandant d'un navire ou bâtiment de mer armé et porteur de commissions délivrées par deux ou plusieurs Puissances ou États différents ».

navires de nationalité étrangère. Quant à supposer des navires faisant la course pour le compte d'une Puissance signataire de la déclaration de Paris sans être commissionnés par elle, l'hypothèse n'est guère vraisemblable; en tout cas, voici la solution qu'à notre avis elle comporte : ces navires tomberaient, s'ils appartenaient par leur nationalité à l'État pour lequel ils guerroient, sous le coup des lois pénales de cet État ; s'ils étaient étrangers, ils encourraient aussitôt son désaveu, tout en s'exposant aux rigueurs du gouvernement auquel ils se seraient attaqués; mais, dans ce cas encore, il ne pourrait être question de piraterie internationale, car ces navires ne sont une menace et un danger que pour le commerce et la navigation d'un État déterminé, et non de toutes les nations du globe (1).

4° Le fait d'un équipage se révoltant en pleine mer contre les autorités du bord et s'emparant du navire pour le conduire à son gré ne constitue pas par lui-même un cas de piraterie suivant le droit des gens, quoiqu'il puisse être assimilé à la piraterie par le droit particulier de tel ou tel État (2). Mais, si la révolte était suivie d'attentats menaçants pour le commerce maritime des peuples, si l'équipage, maître du navire, s'était affranchi de toute obéissance pour agir contre toutes les lois, le navire, ayant perdu le droit d'être protégé par un pavillon quelconque, pourrait être tenu pour dénationalisé et traité comme pirate (3).

5° Tout gouvernement aux prises avec l'insurrection a incontestablement le droit d'assimiler à des pirates, de poursuivre et de punir comme tels, les rebelles qui arment des navires et courent les mers pour s'emparer des biens et de la personne des citoyens restés fidèles à sa cause. Les insurrections relèvent en effet exclusivement du droit public interne de l'État; la culpabilité des insurgés, les peines auxquelles ils s'exposent et les juridictions compétentes pour les leur appliquer doivent pouvoir être librement fixées par le gouvernement de fait ; chargé de faire respecter l'ordre et de défendre les institutions du pays, ce gouvernement a nécessairement le droit d'employer les moyens de répression qu'il juge les mieux appropriés au but qu'il poursuit.

Si les gouvernements sont libres d'assimiler les rebelles à des pirates et de les traiter comme tels, ce qui n'est jusqu'à présent qu'un

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 845 et s.

(2) C'est ainsi qu'en France la loi du 10 avril 1825 assimile aux pirates les individus qui, faisant partie de l'équipage d'un navire français, s'empareraient dudit navire par fraude ou violence contre le commandant (art. 4). — Cf. Cass., 26 avril, 10 août et 27 septembre 1866 (DAL., 1866, I, p. 403, 404 et 507).

(3) WHEATON, *op. cit.*, I, p. 143 ; ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 214; BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 350, rem. 1, p. 214.

cas de piraterie suivant le droit particulier d'un État, les Puissances étrangères, qui sont complètement désintéressées dans la question, sont-elles obligées de s'associer à cette assimilation?

Nous ne le croyons pas. A notre avis, par conséquent, l'on ne se trouve pas ici en présence d'un cas de piraterie internationale. Qu'on remarque, en effet, que les rebelles se proposent non le pillage de tous les navires indistinctement, dans un but lucratif, mais seulement l'affaiblissement du commerce de l'État contre lequel ils se sont soulevés, et cela dans un but politique (1).

La pratique est en ce sens. Ainsi, lors de la guerre civile qui déchira l'Espagne en 1873, le gouvernement de Madrid déclara qu'il assimilait aux pirates un certain nombre de navires insurgés de Carthagène. Les Puissances tierces n'acceptèrent pas pour leur compte cette assimilation ; et, dans la correspondance diplomatique que l'Allemagne, l'Angleterre et la France échangèrent pour arrêter une action commune et prescrire une ligne de conduite uniforme aux commandants de leurs forces navales, il fut nettement déclaré que, si les rebelles commettaient quelque acte de piraterie à l'égard de leurs sujets ou au détriment de leurs intérêts, ces Puissances les traiteraient en effet comme des pirates, ne pouvant mettre en cause la responsabilité du gouvernement espagnol, qui leur avait retiré la protection de son drapeau, mais que, dans le cas contraire, elles s'abstiendraient de toute immixtion dans leurs affaires, pour éviter tout ce qui pourrait ressembler à une intervention entre eux et le gouvernement établi à Madrid : « Nous voulons, disait une circulaire du 4 août 1873 envoyée aux consuls de France en Espagne, nous abstenir de toute immixtion dans les actes que les équipages insurgés ou ceux auxquels ils obéissent peuvent ordonner et accomplir sur le territoire et dans les eaux espagnoles; mais il peut arriver telles circonstances dans lesquelles la vie ou les biens de nos nationaux seraient plus ou moins menacés, et alors il va de soi que votre attitude devrait se modifier suivant que vous auriez à faire usage du droit de protection qui vous incombe en vertu de vos fonctions » (2).

Telle est la vraie doctrine. Ajoutons, pour la compléter, que, si un

(1) En ce sens, PERELS, *Droit maritime international*, p. 138; *Journ. du dr. int. privé*, 1885, XII, p. 661 et s.; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 854. *Contrà*, LYON-CAEN et RENAULT, *Précis de droit commercial*, II, p. 296, note 1. — En Angleterre, l'article 423 des *Queen's regulations* a transformé l'opinion émise au texte en une règle du droit positif.

(2) V. d'autres exemples dans PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 854 et s., et CALVO, *op. cit.*, I, p. 583 et s. — Cf. les négociations qui s'engagèrent en 1877 et 1878 entre les gouvernements péruvien et anglais au sujet de l'affaire du *Huescar* (PRADIER-FODÉRÉ, V, p. 859 et s.).

navire insurgé se présentait pacifiquement devant le port d'une Puissance neutre ou y entrait avant qu'elle ne s'en aperçût, celle-ci aurait le droit, pour conserver l'impartialité qui s'impose à elle, soit de lui refuser l'entrée du port soit de l'obliger à en sortir. Pourrait-elle s'en saisir pour le remettre entre les mains du gouvernement contre lequel il s'est soulevé ? Non, croyons-nous : autrement, elle se départirait de la neutralité dont elle doit se faire une règle absolue, pour se charger d'un rôle de police inconciliable avec sa dignité de Puissance indépendante. Il y aurait moins d'inconvénients à ce qu'elle désarmât le navire et le retînt jusqu'à la fin de la lutte, bien qu'une telle mesure puisse encore être regardée comme particulièrement favorable au gouvernement de fait et contraire au principe de non-intervention

Du droit de visite.

645. — En temps de guerre, la visite des navires de commerce, telle qu'elle est pratiquée par la marine militaire des belligérants, est un acte de police, qui constitue certes une restriction de la liberté des mers, mais une restriction nécessaire, fondée sur le droit de légitime défense et de propre conservation, et commandée, on peut le dire, par la force même des choses. Elle a pour but de vérifier si les navires rencontrés en pleine mer ainsi que leur cargaison appartiennent ou non à l'ennemi, de s'assurer s'ils ne transportent pas des troupes ou des objets de contrebande, de les empêcher de communiquer avec les lieux bloqués, etc. Les Puissances neutres sont tenues de la subir, en échange des immunités qui sont accordées à leur commerce et à leur navigation pacifiques.

Ces motifs et ce but indiquent suffisamment que la visite ne se comprend qu'en temps de guerre et qu'elle ne saurait être exercée en temps de paix, alors qu'il n'y a ni belligérants, ni neutres, ni nationalité à constater, ni ennemi à craindre, ni commerce à prohiber. Prétendre se livrer en haute mer à des actes d'examen, de vérification, de perquisition quelconques sur des navires de commerce étrangers, c'est oublier l'indépendance absolue dont jouissent les pavillons des divers États les uns à l'égard des autres et vouloir s'assurer une prépondérance contraire aux principes de la liberté des mers et de la souveraineté des États. La visite est un acte de police, qui ne peut être accompli par les bâtiments de guerre d'une Puissance que sur les navires soumis à son autorité.

Mais aussi rien n'empêche les États de s'accorder mutuellement par des conventions expresses, dans certaines hypothèses et pour certains objets, un droit de visite, réciproque ou non. Il va sans dire que ces

conventions ne lient que les signataires, et ne peuvent, même sous l'offre de la réciprocité, être opposées aux Puissances qui ne les ont pas consenties ou n'y ont pas adhéré. Elles ont en effet un caractère particulier de gravité. Leur exécution entraîne immanquablement des vexations et des abus de toutes sortes, dont souffre le commerce maritime des nations qu'elles obligent. Ces inconvénients ne sont pas moindres, quand, au lieu de stipuler le droit de visite sans réciprocité, les contractants se l'accordent mutuellement, car celui qui possède la marine la plus puissante ou la plus active finira, en l'exerçant plus fréquemment que les autres, par s'attribuer une sorte de souveraineté effective des mers, contraire à la dignité des États obligés de la subir et nuisible à la bonne harmonie de leurs rapports.

646. — C'est surtout en vue de la répression de la traite des noirs que les Puissances conviennent de s'attribuer, avec ou sans réciprocité, un droit de visite plus ou moins étendu sur leurs navires de commerce. Suivant les principes qui viennent d'être énoncés, ce droit ne peut être exercé par les croiseurs des parties contractantes que sur les bâtiments suspects qui portent leurs pavillons et dans les limites fixées par la convention.

647. — L'Angleterre eut la première l'idée d'employer le droit de visite à la répression et à la suppression de la traite. Elle en avait largement usé, pendant les guerres du premier empire, pour faire, au point de vue de la traite comme en toute autre matière, la police des mers. Mais, lorsque les traités de 1814 et 1815 eurent rétabli la paix, des conventions seules pouvaient le faire revivre, et l'Angleterre, décidée à poursuivre l'abolition de la traite, dont elle faisait un des principes de sa politique après l'avoir ouvertement protégée pendant plus de deux siècles (1), n'hésita ni devant les résistances, ni devant les sacrifices coûteux et les négociations difficiles, pour atteindre son but.

De 1815 à 1817, elle obtint ou acheta du Portugal, de l'Espagne et des Pays-Bas des traités portant concession d'un droit de visite réciproque au profit des contractants, avec création de commissions mixtes chargées de juger les prises faites par leurs bâtiments de guerre. En 1816, elle s'adressa à la France ; mais celle-ci rejeta ses propositions, en alléguant qu'un pareil droit donnerait lieu entre les deux gouvernements à des disputes qui leur seraient plus préjudiciables que la traite à laquelle ils désiraient mettre un terme. Les

(1) Ce revirement de la politique anglaise a été très sévèrement jugé. V., notamment, CHATEAUBRIAND, *Congrès de Vérone*, n° 14, p. 41 et s. ; HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, I, p. 21 et s.

États-Unis, également pressentis, firent une réponse analogue (1). Aux congrès d'Aix-la-Chapelle (1818) et de Vérone (1822), elle revint à la charge, mais sans plus de succès.

Cependant, en dépit des traités conclus par la Grande-Bretagne avec l'Espagne et le Portugal, la traite des noirs continuait à se faire sous les pavillons espagnol et portugais, avec des fonds anglais et au moyen de navires construits en Angleterre. Le mal ne faisait que s'aggraver, d'autant que la crainte d'être découverts suggérait aux traitants, pour dissimuler leur trafic abominable, des moyens qui ne faisaient qu'accroître les souffrances de leurs victimes. Les Puissances s'émurent, et, le 30 novembre 1831, profitant de la révolution qui venait de s'accomplir, l'Angleterre obtenait enfin de la France ce qu'elle lui avait si souvent demandé, un traité contenant au profit des deux gouvernements, dans des parages déterminés, un droit de visite réciproque sur leurs navires de commerce (2). Ce traité, confirmé et étendu par une convention supplémentaire du 22 mars 1833 (3), disposait que le nombre des bâtiments anglais et français à investir de ce droit serait fixé, chaque année, par une convention spéciale ; qu'il pourra ne pas être le même pour l'une et l'autre nation, mais que, dans aucun cas, le nombre des croiseurs de l'une ne pourra être plus du double de celui des croiseurs de l'autre ; que les navires capturés pour s'être livrés à la traite ou soupçonnés de s'y livrer seront, ainsi que leurs équipages, remis sans délai à la juridiction de la nation à laquelle ils appartiennent et jugés d'après ses lois.

648. — Les conventions de 1831 et de 1833, auxquelles adhérèrent bientôt un certain nombre d'États maritimes (4), furent acceptées en France sans difficulté par le pays et par les Chambres. Elles s'exécutèrent pendant dix ans, sans donner lieu à de sérieuses plaintes. Ce succès encouragea leurs auteurs, et, en 1838, pour étendre leur système de répression, l'Angleterre et la France proposèrent d'un commun accord à l'Autriche, la Prusse et la Russie d'adopter des mesures analogues, en signant un nouveau traité auquel les cinq Puissances concourraient également. L'offre fut acceptée, et le traité du 20 décembre 1841 fut signé à Londres sur les bases des stipulations de 1831 et de 1833, sauf quelques modifications, qui se rapportaient principalement à la fixation des limites dans lesquelles le droit de visite serait désormais exercé et au caractère de perpétuité que devait avoir

(1) WHEATON, *Histoire des progrès du droit des gens*, II, p. 277 et s.

(2) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 157 et s.

(3) DE CLERCQ, *op. cit.*, IV, p. 226 et s.

(4) Le Danemark, la Sardaigne, la Suède, la Toscane, les Deux-Siciles, les villes libres de Lübeck, Brême et Hambourg, etc.

le nouveau traité (1). La ratification du traité ne souffrit aucune difficulté de la part des gouvernements anglais, russe, autrichien et prussien. Mais, en France, elle se heurta à un revirement complet de l'opinion publique : non pas que l'application des conventions de 1831 et 1833 eût donné lieu à de nombreuses réclamations ni suscité les abus qu'on pouvait craindre d'elle ; mais diverses circonstances politiques, surtout la convention conclue à Londres entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse, la Russie et la Turquie, pour la pacification du Levant, convention qui avait de nouveau attiré la Grande-Bretagne dans l'alliance des trois grandes Puissances du nord, et l'échec subi par la France dans la question d'Égypte, avaient réveillé les anciennes inimitiés nationales. Le pays réclamait du gouvernement une nouvelle politique ; celui-ci dut céder, et, le 8 novembre 1842, il informait le ministre des affaires étrangères de la reine « qu'ayant pris en grande considération les faits graves et notoires qui, depuis la signature de la convention du 20 décembre 1841, étaient survenus en France, il avait jugé de son devoir de ne point ratifier ladite convention » (2). Ce refus laissait la France sur le terrain des conventions de 1831 et 1833, attaquées, elles aussi, par toutes les nuances de l'opposition.

649. — L'Angleterre n'avait pas cessé de poursuivre des négociations avec les États-Unis d'Amérique. Ceux-ci, dans la crainte d'augmenter encore la prépondérance de la marine de guerre anglaise sur leur marine de commerce, persistaient dans leur refus de reconnaître le droit de visite en temps de paix. Pour vaincre leur résistance, le gouvernement anglais multipliait les arguments : il offrait, notamment, d'admettre une distinction, assez subtile et mal définie d'ailleurs, entre le droit de *visite* (*right of visit*) et le droit de *recherche* (*right of search*) ; renonçant au premier, il essayait d'obtenir le second, se fondant sur la nécessité de rechercher, de vérifier la *nationalité* des navires soupçonnés d'arborer, pour dissimuler leur trafic illégitime, un pavillon autre que le leur : les bâtiments, disait-il, seraient visités non comme américains, mais comme bâtiments anglais, employés à un commerce prohibé et munis du pavillon américain dans un but frauduleux ; si leur nationalité américaine était reconnue, ils ne pourraient jamais être détenus en haute mer, eussent-ils des esclaves à bord (3). Mais les États-Unis n'acceptèrent pas plus cette proposition

(1) De Clercq, *op. cit.*, XV, p. 324 et s.

(2) Note adressée le 8 novembre 1842 par le comte de Saint-Aulaire au comte d'Aberdeen, et protocole de la conférence tenue à Londres le 9 novembre de la même année (de Clercq, *op. cit.*, XV, p. 338).

(3) Lettre de lord Aberdeen à l'envoyé des États-Unis à Londres, du 13 octobre 1841 (citée par Pradier-Fodéré, V, p. 1026).

que les précédentes, et, de guerre lasse, l'Angleterre dut céder. Le 9 août 1842, un traité était conclu entre les deux Puissances, traité dans lequel il était stipulé que chacune d'elles préparerait, équiperait et maintiendrait en service sur la côte d'Afrique une force navale suffisante pour tenir la main, *séparément* et réciproquement, à l'exécution de leurs lois et règlements relatifs à l'abolition de la traite. Les deux escadres seraient indépendantes ; mais l'ordre serait donné à leurs commandants d'agir autant que possible de concert.

650. — La longue résistance des États-Unis, les concessions du gouvernement anglais, leur insuccès définitif, et la conclusion du traité de 1842, qui substituait au droit de visite réciproque une action commune, mais parallèle, étaient de nature à encourager l'opposition parlementaire qui demandait en France l'abrogation des conventions de 1831 et 1833. Les réclamations devinrent si pressantes que le gouvernement de Louis-Philippe dut céder. Le 29 mai 1845, un nouveau traité intervenait entre la France et l'Angleterre, replaçant en principe les navires de commerce des deux nations sous la surveillance exclusive de leurs marines de guerre respectives. Afin de pourvoir efficacement à la répression de la traite, les parties contractantes s'engageaient à entretenir, dans des parages déterminés, un certain nombre de croiseurs ; leurs commandants devaient se concerter sur les meilleurs moyens de surveiller exactement les points désignés ; quant au droit de vérification de la nationalité des navires suspects, aucune règle absolue n'était indiquée, des instructions, « fondées sur les principes du droit des gens et la pratique constante des nations maritimes », devant être adressées aux commandants des escadres française et anglaise (1).

Les instructions françaises, rédigées en exécution du traité, furent peu explicites et laissèrent toute la responsabilité peser sur les capitaines des navires : la vérification de la nationalité des navires suspects ne devait être faite qu'avec une extrême circonspection et seulement en cas de soupçons réels et graves ; les commandants ne devaient pas oublier que toute arrestation opérée légèrement, avec un déploiement de forces et avec des procédés que les circonstances ne justifieraient pas, serait de leur part un acte répréhensible et qui pourrait donner ouverture à des réclamations fondées ; qu'ils agissaient à leurs risques et périls, et que, si, par leur fait, le bâtiment suspect éprouvait quelque dommage, il aurait droit à une indemnité ; qu'ils ne sauraient donc user à son égard de trop de ménagements (2). Les instructions anglaises étaient beaucoup plus catégoriques : tout en insistant sur le devoir

(1) De Clercq, *op. cit.*, V, p. 277 et s.
(2) De Clercq, *op. cit.*, V, p. 281 et s.

qui s'imposait aux commandants de ne capturer ni de visiter les navires français, elles leur donnaient le droit, toutes les fois qu'un navire serait soupçonné d'arborer un pavillon qui n'est pas le sien, de l'arrêter, pour lui demander ses papiers de bord, sauf à le relâcher immédiatement, s'il était constaté qu'il appartenait réellement à la nation dont il porte les couleurs, et n'était point, en conséquencé, susceptible d'être visité. En somme, tandis que la France considérait la vérification de la nationalité comme une éventualité qui ne devait que rarement se produire, comme une nécessité de la vie maritime, l'Angleterre ne doutait pas que ce ne fût l'exercice d'un droit absolu. Néanmoins, la convention fut approuvée sans difficulté par les Chambres françaises.

651. — Depuis cette époque, la France est restée fidèle à son système (1). C'est ainsi qu'en 1888, lorsque les gouvernements anglais et allemand se concertèrent en vue de faire prévaloir par une action commune les principes de la civilisation chrétienne sur les côtes de l'Afrique orientale et convinrent d'en déclarer le blocus, ajoutant que, pour rendre ce blocus efficace, il serait essentiel que les vaisseaux de guerre eussent le droit de visiter et au besoin d'arrêter tout navire suspect, sous quelque pavillon qu'il naviguât, la France refusa d'accéder à leurs propositions (2). Mais, c'est surtout la conférence anti-esclavagiste réunie à Bruxelles le 18 novembre 1889, qui lui fournit l'occasion d'affirmer sa doctrine.

Nous avons vu quelles étaient les dispositions prises par la conférence pour arriver à la suppression de la traite (3). La question la plus délicate était celle du contrôle des opérations auxquelles se livrent les navires qui naviguent dans les parages suspects, autrement dit la question du droit de visite. A la suite de longues discussions, les plénipotentiaires des Puissances représentées à Bruxelles s'étaient accordés sur le principe de la vérification de la nationalité des navires suspects ou *enquête du pavillon* ; l'enquête sur la cargaison ou la visite

(1) On n'en pourrait dire autant de toutes les Puissances. Les États-Unis, notamment, qui avaient si longtemps refusé d'admettre le droit de visite en temps de paix, concédèrent par le traité du 7 avril 1862 à l'Angleterre un droit de visite réciproque dans certains parages des mers d'Afrique (PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, V, p. 1040 et s.).

(2) Le gouvernement français déclara seulement qu'il était disposé à réprimer certains abus, « singulièrement exagérés », qu'on avait signalés, et qu'il avait résolu dans ce but d'envoyer un croiseur affecté non pas au blocus, mais à la surveillance du pavillon français, afin d'empêcher que ce pavillon ne servît au trafic des esclaves. C'était une consécration nouvelle de la politique française, excluant la faculté réciproque de visite, et n'admettant que le concert mutuel, chaque État surveillant seul ses navires.

(3) *Suprà*, n° 566.

proprement dite ne devait être pratiquée qu'à l'égard des bâtiments qui navigueraient sous le pavillon de Puissances ayant consenti à la subir dans l'intérêt de la répression de la traite. Il était stipulé que, lorsque les officiers commandant les bâtiments de guerre de l'une des Puissances signataires auraient lieu de croire qu'un bâtiment d'un tonnage inférieur à cinq cents tonneaux, rencontré dans la zone indiquée par le traité, se livre à la traite ou se rend coupable d'une usurpation de pavillon, ils pourraient recourir à la vérification des papiers de bord. Dans ce but, un canot commandé par un officier en uniforme sera envoyé à bord du navire suspect ; l'officier devra procéder avec tous les égards et les ménagements possibles ; avant de quitter le bâtiment arrêté, il dressera un procès-verbal de l'opération, suivant les formes et dans la langue du pays auquel il appartient. Si l'officier est convaincu qu'un fait de traite a eu lieu à bord, durant la traversée, ou qu'une usurpation de pavillon a été commise, il conduira le navire dans la zone la plus rapprochée où se trouve une autorité compétente de la Puissance dont le pavillon a été arboré. Cette autorité procédera à une enquête complète, selon les lois et règlements de sa nation, en présence de l'officier commandant le navire qui a fait la capture. S'il est démontré qu'il y a eu usurpation de pavillon, le navire arrêté restera à la disposition du capteur. Si l'enquête établit un fait de traite, le navire et sa cargaison seront mis sous séquestre, à la garde de l'autorité qui a dirigé l'enquête, le capitaine et l'équipage seront déférés aux tribunaux compétents, et les esclaves mis en liberté. Si l'enquête, enfin, prouve que le navire a été arrêté illégalement, il y aura lieu de plein droit à une indemnité proportionnelle au préjudice éprouvé par le bâtiment qui a été détourné de sa route, indemnité dont la quotité sera fixée par la même autorité (1).

Telles sont les dispositions essentielles arrêtées par la conférence de Bruxelles, pour réprimer la traite sur mer et contrôler les opérations des navires suspects de s'y livrer. Ainsi qu'on vient de le voir, le droit de visite proprement dit n'était autorisé qu'à l'égard des États qui en avaient librement accepté le principe ; pour tous les autres, il était remplacé par un droit d'enquête du pavillon, ou, suivant l'expression adoptée par les négociateurs, par un droit de vérification des papiers de bord, limité aux bâtiments d'un certain tonnage et dans une zone strictement déterminée.

Soumise aux Chambres françaises, la ratification de l'acte général du 2 juillet 1890 fut rejetée. Conformément à sa politique traditionnelle, la France ne voulut pas accepter la distinction subtile et équivoque

(1) Art. 42 à 44 de l'Acte général de la conférence de Bruxelles. — Cf. *Le droit de visite, le trafic des esclaves et la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles* par M. BARCLAY (*Revue de dr. int.*, 1890, XXII, p. 317 et s., 454 et s.).

qu'on lui proposait entre le droit de visite et le droit de vérification des papiers de bord, et refusa d'adhérer à la convention (1). Au point de vue absolu, nous pensons qu'elle a eu raison.

652. — La visite, sous quelque forme qu'elle se produise, est une atteinte portée à l'indépendance et à la dignité de la nation qui est obligée de la subir; c'est, en même temps, une occasion facile de vexations à l'égard de sa marine marchande et une entrave à son commerce. La réciprocité du droit n'est guère plus avantageuse, car l'État qui a la marine la plus puissante ou la plus active parviendra, en l'exerçant plus fréquemment que les autres, à s'assurer une sorte de souveraineté effective des mers. En outre, son application abonde en difficultés de toutes sortes : à quelles conditions les navires suspects pourront-ils être considérés comme négriers ? Présumera-t-on, comme le stipulait la convention de 1833, que le navire se livre au trafic prohibé, parce qu'on trouve à son bord des écoutilles en treillis et non en planches ordinaires, une plus grande provision d'eau que les besoins d'un bâtiment marchand n'en exigent, trop de riz ou de farine? Qui ne voit l'arbitraire et le danger de telles stipulations? On ne sera pas moins embarrassé pour déterminer la juridiction chargée de juger les coupables : attribuer compétence aux tribunaux maritimes du capteur, c'est soustraire le navire capturé, s'il est d'une autre nationalité, à sa juridiction naturelle, qui est celle de l'État auquel il appartient; l'attribuer aux tribunaux du navire capturé, c'est, si le capteur appartient à une autre nation, faire craindre une répression illusoire et des juges partiaux; donner enfin la mission de juger à des commissions mixtes, c'est se résigner, lorsque la sentence est prononcée contre un État, à ne pas la voir exécutée, car il n'y a point d'autorité qui puisse contraindre un État souverain à subir l'exécution d'un jugement rendu contre lui.

Au système du droit de visite réciproque, il est préférable de substituer le système consacré par les États-Unis en 1842, par la France depuis 1845, c'est-à-dire l'action séparée, indépendante, mais combinée, des forces navales de chaque État, chargées seules de la surveillance du pavillon national. Cette action est d'autant plus suffisante qu'actuellement la traite maritime se pratique exclusivement sur la côte orientale d'Afrique, laquelle est presque entièrement placée sous la souveraineté ou le protectorat des Puissances européennes. De là, comme on l'a fait justement observer, la possibilité et, par conséquent, l'obligation pour celles-ci d'exercer une surveillance efficace sur leurs navires, de nature à rendre extrêmement difficiles, sinon impossibles, l'embarquement et le départ des nègres.

(1) Chambre des députés, séances des 24 et 25 juin 1890. (*Journ. off.* des 25 et 26 juin 1890.)

§ III. — **Du cérémonial maritime.**

653. — Le cérémonial maritime, c'est-à-dire l'ensemble des manifestations extérieures d'égards et de politesse que les navires de guerre ou de commerce se doivent en pleine mer ou dans les eaux territoriales des Puissances, est dominé par deux principes universellement adoptés. D'une part, tous les États sont égaux en ce qui concerne le cérémonial : les distinctions extérieures qu'il établit n'impliquent ni infériorité ni soumission. D'autre part, le droit d'en régler les formes appartient à chaque État en particulier dans les limites de son territoire juridictionnel (1).

654. — Les États n'attribuent plus aux questions soulevées par le cérémonial maritime la même importance que jadis. Autrefois, certains États y rattachaient la suprématie qu'ils entendaient exercer sur telle ou telle partie de la mer. On connaît la longue discussion qui s'engagea entre la France et l'Angleterre au sujet du salut des navires, au XVII[e] siècle : celle-ci voulait que ses amiraux fissent baisser pavillon à toutes les flottes qu'ils rencontreraient, sans excepter la flotte française ; Louis XIV sut résister à cette prétention exagérée. L'Angleterre réussissait mieux à faire triompher ses volontés, lorsque la marine de l'État auquel elle entendait les imposer était plus faible que la sienne. Les Hollandais en firent l'épreuve. En 1652, les deux flottes anglaise et hollandaise se battirent pendant quatre heures pour le salut; il s'ensuivit une guerre de dix-huit mois, au bout de laquelle la Hollande dut reconnaître la souveraineté maritime de l'Angleterre, en saluant la première ses vaisseaux. Au XVIII[e] siècle, ces prétentions excessives commençaient déjà à disparaître; à cette époque, on conclut des traités pour régler les questions d'étiquette maritime.

Actuellement, le cérémonial maritime n'a plus la même importance et ne soulève plus les mêmes difficultés. Les traités, les usages, les règlements intérieurs des États en précisent minutieusement les formes; d'ailleurs, on n'y voit plus un signe de domination ou de soumission quelconque, mais un simple échange de démonstrations courtoises, un témoignage de dispositions pacifiques, un hommage rendu à la souveraineté des États. Néanmoins, on ne saurait en méconnaître l'utilité ni même la nécessité : le cérémonial sert à entretenir vivante chez les peuples l'idée de leur indépendance et de leur égalité; en adoucissant le

(1) Cf. ROLIN-JAEQUEMYNS, dans la *Revue de dr. int.*, 1889. XXI, p. 167 et s., 602 et s.

frottement des relations internationales, il concourt au maintien de la paix.

655. — En pleine mer, chaque État règle le cérémonial pour ses vaisseaux, soit entre eux, soit à l'égard des navires étrangers; dans ses eaux territoriales, il le règle pour ses vaisseaux et pour les navires étrangers eux-mêmes.

En pleine mer, il n'y a aucune obligation générale pour les bâtiments de guerre qui se rencontrent de se saluer; mais il est reçu que le navire qui est d'un rang inférieur ou qui rencontre une escadre étrangère salue le premier Dans les eaux territoriales, l'État riveraina le droit d'exiger la priorité du salut pour son pavillon. Le salut est également en usage à l'entrée et à la sortie des ports, sous les forts et les batteries des côtes. On répond par un nombre de coups de canon égal (1).

En principe, les bâtiments étrangers qui se rencontrent dans les eaux d'une tierce Puissance ne se doivent pas le salut; cependant, l'usage veut que, si les commandants de ces navires ont le même grade, le dernier arrivé fasse le premier salut, qui lui sera rendu coup pour coup, si les lois territoriales ne s'y opposent pas.

Quant aux navires de commerce, ils ne se doivent aucun salut. S'ils en échangent, c'est par pure courtoisie. Il en est de même quant au salut des navires de commerce aux bâtiments de guerre : c'est une marque de déférence qui n'a rien d'obligatoire.

656. — Il y a différentes espèces de salut : le plus ordinaire est le salut du canon, qui se donne ordinairement par un nombre impair de coups : cinq, sept, neuf, etc. Il y a également le salut de la voix, le salut des voiles, le salut du pavillon. On salue du pavillon en le faisant flotter, ou en l'amenant par trois fois et à moitié, pour le rehisser immédiatement après. Ce dernier mode n'est usité que par les navires de commerce.

657. — En 1877, les États maritimes, dans un but de simplification, ont décidé d'un commun accord que les coups de canon ne seraient plus rendus coup pour coup que lorsqu'ils s'adresseraient au pavillon national, à l'entrée d'un port étranger, ou aux officiers étrangers, ayant droit d'arborer pavillon, qui seraient rencontrés en pleine mer ou dans un port. Le salut ne serait plus dû aux souverains à leur entrée ou sortie du port, ou lors de leur visite à des navires de guerre, aux autorités maritimes et militaires, diplomatiques et consulaires, aux gouverneurs et fonctionnaires administrant la province, etc. ; il en serait de même le jour de fêtes ou d'anniversaires nationaux (2).

(1) Art. 883 du Règlement français du 29 mai 1885.

(2) V. pour plus de détails sur le cérémonial maritime, CH. DE MARTENS, *Guide diplomatique*, I, p. 217 et s. ; ORTOLAN, *op. cit.*, I, p. 345 et s.

TABLE DES MATIERES

CONTENUES DANS LE TOME PREMIER

(Les numéros renvoient aux pages).

PRÉLIMINAIRES

I. — Définition du droit international..... 2
II. — Fondement du droit international..... 11
III. — Domaine du droit international..... 15
Limites du droit des gens quant à son objet..... 15
Limites du droit des gens quant aux lieux..... 18
IV. — Mode de formation du droit international..... 20
V. — Histoire et progrès du droit international..... 32
L'antiquité..... 32
Le moyen âge..... 45
Les temps modernes..... 52

LIVRE PREMIER

DES PERSONNES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

CHAPITRE PREMIER. — *Définition et classification des États.*

§ 1. — Définition de l'État..... 61
§ 2. — Classification des États..... 66
1° États simples..... 68
2° États composés..... 72
Confédération d'États..... 73
Union personnelle..... 74
Union réelle..... 76
États fédéraux..... 78
3° États mi-souverains..... 86
États protégés..... 87
États vassaux..... 91

CHAPITRE DEUXIÈME. — *Formation, transformation, extinction des États.*

§ 1. — Formation des États..... 96

1° Reconnaissance des États..... 98
2° Théories relatives à la formation des États..... 104
Principe des nationalités..... 104
Théorie de l'équilibre politique..... 109

§ II. — Transformation et extinction des États..... 115

1° Des changements qui surviennent dans l'organisation politique intérieure des États..... 116
Traités..... 116
Dette publique..... 120
Domaine de l'État et propriété privée..... 120

2° Des changements qui surviennent dans la constitution territoriale des États..... 122
Première hypothèse. — Annexion partielle de territoire..... 123
A. Effets quant à l'organisation politique et législative du pays annexé..... 125
Constitution politique..... 125
Traités..... 126
Législation..... 128
Dettes et créances publiques..... 130
Domaine public et domaine privé..... 135
B. Effets quant à l'organisation administrative du pays annexé..... 138
Organisation administrative proprement dite..... 138
Organisation fiscale..... 141
Organisation militaire..... 142
Organisation de la police..... 144
C. Effets quant à l'administration de la justice..... 145
Situation des magistrats en fonctions dans les provinces cédées au moment de la cession..... 145
Effets de l'annexion sur les procès civils..... 148
Effets de l'annexion sur les procès criminels et l'application des lois pénales..... 156
Deuxième hypothèse.— Disparition totale de l'État..... 163
Constitution politique..... 164
Traités..... 165
Domaine public et privé, dettes et créances publiques. 169

CHAPITRE TROISIÈME. — *Des droits et des devoirs des États*..... 171

§ I. — Droits absolus et primitifs..... 172

1° Droit de conservation..... 172
Droit de défense..... 173
Droit de sûreté..... 177
Droit pour l'État de prendre les mesures propres à prévenir l'émigration de ses sujets et à favoriser l'immigration des étrangers..... 183

2° Droit de souveraineté ou d'indépendance..... 187

A. Droit de l'État de négocier et de conclure les traités..... 189
B. Droit de l'État d'avoir pour ses nationaux et son territoire une législation indépendante..... 190

a) Législation civile..... 190

b) Législation pénale..... 193

Des délits commis sur le territoire..... 193
Des délits commis hors du territoire..... 195
De l'extradition..... 199

C. Droit de l'État d'échapper à tout contrôle étranger dans l'exercice de la juridiction civile et criminelle..... 230

Compétence des tribunaux de l'État..... 231
Exécution des jugements étrangers... 235

D. Droit de l'État d'échapper à la compétence des juridictions étrangères..... 239

3° Droit d'égalité..... 244

Des honneurs dus aux États..... 248
Du titre accordé au chef de l'État..... 249
Du rang et de la présence entre les États..... 250
De la langue usitée dans les actes diplomatiques..... 252

4° Droit de propriété..... 253
5° Des modifications et des restrictions que subissent les droits absolus et primitifs des États..... 255

États mi-souverains, tributaires ou protégés.. 255
Neutralité perpétuelle..... 256
Traités de garantie..... 258
Servitudes internationales..... 259
De l'intervention..... 259

§ II. — Droits accidentels ou relatifs..... 278

1° Des traités et des conventions internationales..... 279

Conditions de validité des traités..... 279
Formes des traités..... 290
Effets généraux des traités..... 292
Exécution des traités et moyens de la garantir..... 297
Interprétation des traités..... 306
Fin des traités..... 309
Classification des traités..... 312

2° Des délits internationaux..... 317

Faits commis par les représentants de l'autorité souveraine... 318
Faits commis par les nationaux..... 319
Dommages subis par les étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerre civile..... 320

LIVRE DEUXIÈME

DES CHOSES EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

CHAPITRE PREMIER. — *Du territoire de l'État* 323

§ I. — Du territoire de l'État et des éléments qui le composent..... 323

1° Territoire terrestre..... 323
2° Territoire fluvial..... 324

Fleuves servant de limites à deux États contigus ou traversant le territoire de plusieurs États..... 324
Fleuves arrosant le territoire d'un seul État..... 333

3° Territoire maritime..... 335

Mer territoriale..... 335
Mers intérieures ou fermées..... 351
Détroits..... 354
Ports, havres et rades..... 361
Golfes et baies..... 363

§ II. — De l'acquisition et de la perte de la souveraineté territoriale. 364

De l'occupation..... 365
De l'accession..... 370
De la prescription..... 371
De la convention..... 373

CHAPITRE DEUXIÈME. — *Des choses non susceptibles de la propriété internationale, et principalement de la mer*..... 385
CHAPITRE TROISIÈME. — *Des servitudes internationales*..... 389

LIVRE TROISIÈME

DES RELATIONS INTERNATIONALES EN TEMPS DE PAIX

CHAPITRE PREMIER. — *Relations diplomatiques*..... 393

§ I. — Des agents diplomatiques..... 394

1° Du droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques .. 396
2° De la classification et du rang des agents diplomatiques..... 399
3° Des règles suivant lesquelles les agents diplomatiques sont nommés et accrédités à l'étranger..... 405
4° De la mission des agents diplomatiques..... 412

Travaux de chancellerie..... 412
Négociations avec le gouvernement étranger..... 414
Rapports des ministres avec le gouvernement qu'ils représentent..... 418

5° Des privilèges et immunités diplomatiques..... 419

A. De l'inviolabilité diplomatique..... 422
B. De l'exterritorialité diplomatique..... 426

(Les numéros renvoient aux pages).
PRELIMINAIRES
I. - Définition du droit international
II. - Fondement du droit international
III. - Domaine du droit international
Limites du droit des gens quant à son objet
Limites du droit des gens quant aux lieux
IV. - Mode de formation du droit international
V. - Histoire et progrès du droit international
L'antiquité
Le moyen âge
Les temps modernes
LIVRE PREMIER DES PERSONNES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
CHAPITRE PREMIER. - *Définition et classification des Etats.*
§ 1. - Définition de l'Etat
§ 2. - Classification des Etats
1° Etats simples
2° Etats composés
Confédération d'Etats
Union personnelle
Union réelle
Etats fédéraux
3° Etats mi-souverains
Etats protégés
Etats vassaux
CHAPITRE DEUXIEME. - *Formation, transformation, extinction des Etats.*
§ 1. - Formation des Etats
1° Reconnaissance des Etats
2° Théories relatives à la formation des Etats
Principe des nationalités
Théorie de l'équilibre politique
§ II. - Transformation et extinction des Etats
1° Des changements qui surviennent dans l'organisation politique intérieure des Etats
Traités
Dette publique
Domaine de l'Etat et propriété privée
2° Des changements qui surviennent dans la constitution territoriale des Etats
Première hypothèse. - Annexion partielle de territoire
A. Effets quant à l'organisation politique et législative du pays annexé
Constitution politique
Traités
Législation
Dettes et créances publiques
Domaine public et domaine privé
B. Effets quant à l'organisation administrative du pays annexé
Organisation administrative proprement dite
Organisation fiscale
Organisation militaire
Organisation de la police
C. Effets quant à l'administration de la justice
Situation des magistrats en fonctions dans les provinces cédées au moment de la cession
Effets de l'annexion sur les procès civils
Effets de l'annexion sur les procès criminels et l'application des lois pénales
Deuxième hypothèse. - Disparition totale de l'Etat
Constitution politique
Traités
Domaine public et privé, dettes et créances publiques
CHAPITRE TROISIEME. - *Des droits et des devoirs des Etats*
§ I. - Droits absolus et primitifs
1° Droit de conservation
Droit de défense
Droit de sûreté
Droit pour l'Etat de prendre les mesures propres à prévenir l'émigration de ses sujets et à favoriser l'immigration des étrangers
2° Droit de souveraineté ou d'indépendance
A. Droit de l'Etat de négocier et de conclure les traités
B. Droit de l'Etat d'avoir pour ses nationaux et son territoire une législation indépendante
a) Législation civile
b) Législation pénale
Des délits commis sur le territoire
Des délits commis hors du territoire
De l'extradition
C. Droit de l'Etat d'échapper à tout contrôle étranger dans l'exercice de la juridiction civile et criminelle
Compétence des tribunaux de l'Etat
Exécution des jugements étrangers
D. Droit de l'Etat d'échapper à la compétence des juridictions étrangères
3° Droit d'égalité
Des honneurs dus aux Etats
Du titre accordé au chef de l'Etat
Du rang et de la présence entre les Etats
De la langue usitée dans les actes diplomatiques
4° Droit de propriété
5° Des modifications et des restrictions que subissent les droits absolus et primitifs des Etats
Etats mi-souverains, tributaires ou protégés
Neutralité perpétuelle
Traités de garantie
Servitudes internationales
De l'intervention
§ II. - Droits accidentels ou relatifs
1° Des traités et des conventions internationales
Conditions de validité des traités
Formes des traités
Effets généraux des traités
Exécution des traités et moyens de la garantir
Interprétation des traités
Fin des traités
Classification des traités
2° Des délits internationaux
Faits commis par les représentants de l'autorité souveraine
Faits commis par les nationaux
Dommages subis par les étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerre civile
LIVRE DEUXIEME DES CHOSES EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
CHAPITRE PREMIER. - *Du territoire de l'Etat*
§ I. - Du territoire de l'Etat et des éléments qui le composent

1° Territoire terrestre
2° Territoire fluvial
Fleuves servant de limites à deux Etats contigus ou traversant le territoire de plusieurs Etats
Fleuves arrosant le territoire d'un seul Etat
3° Territoire maritime
Mer territoriale
Mers intérieures ou fermées
Détroits
Ports, havres et rades
Golfes et baies
§ II. - De l'acquisition et de la perte de la souveraineté territoriale
De l'occupation
De l'accession
De la prescription
De la convention
CHAPITRE DEUXIEME. - *Des choses non susceptibles de la propriété internationale, et principalement de la mer*
CHAPITRE TROISIEME. - *Des servitudes internationales*
LIVRE TROISIEME DES RELATIONS INTERNATIONALES EN TEMPS DE PAIX
CHAPITRE PREMIER. - *Relations diplomatiques*
§ I. - Des agents diplomatiques
1° Du droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques
2° De la classification et du rang des agents diplomatiques
3° Des règles suivant lesquelles les agents diplomatiques sont nommés et accrédités à l'étranger
4° De la mission des agents diplomatiques
Travaux de chancellerie
Négociations avec le gouvernement étranger
Rapports des ministres avec le gouvernement qu'ils représentent
5° Des privilèges et immunités diplomatiques
A. De l'inviolabilité diplomatique
B. De l'exterritorialité diplomatique