

LE CONTRÔLE
EN DROIT INTERNATIONAL

N. KAASIK

CHARGÉ DE COURS A L'UNIVERSITÉ DE TARTU (ESTHONIE)

LE CONTRÔLE EN DROIT INTERNATIONAL

4B

~~7724~~

PARIS

A PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT (V^e)

1933

INTRODUCTION

La fonction de contrôle est une partie essentielle de la technique juridique, une des fonctions absolument nécessaires à la vie et au progrès de toute société, de toute organisation sociale. Le but principal de cette fonction est d'assurer le respect et la réalisation du droit normatif, ainsi que le fonctionnement régulier d'un service public dans des conditions tracées par le droit constructif. Le contrôle est une fonction organique qui permet de faire rectifier les erreurs, soit d'appréciation, soit d'action, qui pourraient compromettre la stabilité et la sécurité de la vie sociale. Il sert donc à assurer l'ordre public nécessaire.

La fonction de contrôle consiste essentiellement à constater la régularité ou l'irrégularité totale ou partielle d'un acte juridique contesté et, par suite, la validité des situations juridiques qui en découlent(1). La constatation consiste, à son tour, dans l'appréciation d'un acte juridique au point de vue de sa conformité avec une règle de droit. La base matérielle de toute constatation est déterminée par deux éléments nécessaires et suffisants : un fait — l'acte juridique, et une échelle pour mesurer cet acte — la règle juridique. La constatation présuppose l'existence d'une norme juridique, d'une règle-échelle qui détermine les conditions de légalité de ses actes juridiques. Un acte est licite et régulier, s'il est conforme au droit. L'acte juridique illicite est un acte en opposition avec le droit, une inobservance d'un devoir imposé par la règle juridique. Il peut s'agir d'un fait positif ou de commission, ou d'un fait négatif, c'est-à-dire d'omission, suivant que le sujet du droit a accompli un acte qu'il n'avait pas la compétence d'accomplir d'après les règles en vigueur, ou au contraire qu'il avait l'obligation d'ac-

1) SCELLE. Précis de droit des gens. p. 18.

complir et a omis. En principe, la fonction de contrôle est accomplie et épuisée par la constatation. La conséquence juridique de toute constatation est la détermination du caractère licite ou illicite de l'acte contesté, la détermination de sa validité juridique.

En principe, tout sujet du droit peut examiner en toutes circonstances la régularité d'un acte juridique. La règle juridique est une règle impérative et attributive à la fois : elle est impérative en tant qu'elle oblige une partie à faire ou à ne pas faire quelque chose, elle est attributive dans ce sens qu'elle attribue à l'autre partie le droit d'exiger la commission ou l'omission. Ce droit admet logiquement la possibilité d'apprécier si la partie obligée a exécuté son devoir et comment elle l'a fait. Il admet en principe un contrôle qui peut être exercé par le bénéficiaire, par la personne la plus intéressée ayant des motifs prépondérants d'exiger l'exécution de la règle juridique, quelle qu'elle soit, dans toute son étendue. C'est une surveillance purement subjective qui correspond entièrement au droit primitif qui fut d'abord un droit contractuel. Il fallut absolument que quiconque fût autorisé à vérifier l'exécution d'une obligation contractée, et qui mieux que le bénéficiaire pourrait le faire? Ainsi s'amorce la fonction de contrôle, primitivement inséparable de l'intérêt individuel et considérée plutôt comme un droit subjectif d'exiger la réalisation intégrale de la règle juridique. Mais bientôt on s'aperçut de tous les vices de ce système dont l'application pratique est inévitablement liée à la question de la force matérielle des parties. Le contrôle subjectif est inopérant contre le fort, il peut être abusif contre le faible. Il comporte le danger de partialité et d'exagération, ainsi que la tendance à se justifier dans toutes les circonstances et à considérer l'activité d'autrui comme illégale, surtout si celle-ci peut porter préjudice à ses intérêts. Reconnaître aux intéressés, dans une société déjà organisée, la compétence d'exercer un contrôle juridiquement valable équivaldrait à l'anarchie complète dans les rapports juridiques. La nécessité sociale d'éviter les troubles demande impérieusement la limitation du droit de contrôle, limitation qui trouve son expression dans la règle générale indiquant que personne ne peut être juge dans l'affaire où il est également partie.

Pour ces motifs le contrôle subjectif était peu à peu limité dans son application par l'institution d'un contrôle impartial et soumis à une réglementation assez détaillée. Mais il n'est point remplacé entièrement, il persiste même dans les sociétés les mieux organisées sous une forme un peu cachée, mais très instructive au point de vue de principe. Les lois civiles obligent, notamment, le bénéficiaire à exiger du prestataire l'accomplissement de ses devoirs, avant de porter plainte devant une instance judiciaire, c'est-à-dire de constater subjectivement le manquement du prestataire et d'agir en conséquence. La même règle s'applique en droit international sous forme de la clause de négociations diplomatiques préalables stipulée par la plupart des traités d'arbitrage et de clauses compromissaires. Le maintien du contrôle subjectif correspond à une nécessité pressante de ne porter devant les organes de contrôle que des situations juridiques contestables, pour la réalisation desquelles la bonne foi fait défaut. Ainsi, par des considérations pratiques, le contrôle subjectif persiste même dans les sociétés les mieux organisées ; seulement son application est entourée de toutes les garanties qui interdisent tout abus possible : toute violence est défendue et l'appréciation individuelle est vérifiée ensuite par le tribunal en cas de contestation. Le contrôle du bénéficiaire est limité lui-même par des règles du droit, il perd son caractère définitif pour ne devenir qu'une constatation préalable à tout recours aux tribunaux, si le prestataire se refuse à accomplir son devoir. L'examen subjectif offre ainsi les éléments nécessaires d'une contestation éventuelle, mais le contrôle juridiquement valable ne peut être et ne doit être exercé que par des organes compétents, à l'exclusion de tout contrôle subjectif. En vue de procurer une plus grande stabilité aux rapports juridiques, le droit positif limite le pouvoir d'examen des personnes intéressées, en le réservant aux instances publiques spécialement investies de la compétence d'exercer la fonction de contrôle et de décider, dans des conditions précises, de la régularité des actes juridiques.

La compétence d'exercer la fonction de contrôle est ordinairement répartie entre un grand nombre d'organes, suivant les besoins de la vie sociale. L'organisation issue de cette répartition est le produit d'une longue évolution historique. Au com-

mencement, dans les sociétés primitives, le contrôle fut entièrement subjectif et indifférencié. Chaque membre de la collectivité pouvait contrôler la conduite des autres membres et constater valablement la validité des actes juridiques. Ce fut un contrôle anarchique, parfois complètement inefficace, parfois féroce. Mais peu à peu, pour des raisons d'opportunité, la compétence personnelle de contrôle fut limitée et confiée à des personnes qualifiées, aux fonctionnaires. La fonction de contrôle se spécialisa et peu à peu naquit l'institution judiciaire qui se développa de plus en plus pour devenir la forme principale et la plus perfectionnée du contrôle. Le pouvoir de procéder aux constatations juridiquement valables fut confié à des personnes impartiales, ce qui fut de nature à assurer l'objectivité et également la technicité juridique du contrôle. A côté du contrôle judiciaire naquit une autre forme de contrôle due à l'intégration progressive des sociétés et à la superposition des pouvoirs dans leur sein. La différenciation entre les gouvernants et les gouvernés, celle entre les gouvernants et les agents, qui se produit dans chaque société, investit les gouvernants d'un certain droit de regard sur l'activité réglementée de leurs subordonnés, soit pour constater si les ordres donnés ont été exécutés, soit pour se rendre compte si les organes subordonnés exercent leur devoir d'une façon satisfaisante. C'est ainsi que naquit le contrôle administratif, autrement dit la surveillance exercée par les organes homogènes supérieurs ou centraux sur l'activité des organes subordonnés ou locaux.

Une différence essentielle existe entre le contrôle exercé par un tribunal et celui exercé par un organe administratif.

Un tribunal, même administratif, n'est pas un organe supérieur par rapport aux organes dont il contrôle l'activité, mais bien un organe de garantie de droit. Il ne peut pas intervenir de sa propre autorité, il n'a pas le droit d'initiative. Il ne peut procéder aux constatations nécessaires que lorsqu'il est régulièrement invoqué par une partie et notamment par la partie lésée. La procédure devant un tribunal se déroule entre deux parties en cause, que ce soient un particulier et un organe administratif ou bien deux organes administratifs qui se disputent la compétence. Le tribunal doit statuer sur une plainte, sur un cas concret d'infraction ; le juge doit dire ce qui est ou devait

être de droit dans ce cas particulier, doit décider si l'organe administratif a agi selon le droit. La justice a pour sa base matérielle un acte juridique déjà accompli, une contestation de la régularité de cet acte par la partie qui se déclare lésée et enfin, la règle échelle. La constatation — le jugement — n'est valable que pour ce cas concret et aboutit à l'annulation judiciaire d'une action déterminée. La valeur juridique de la constatation ne produit ses effets qu'entre les parties. Si l'une des parties contre laquelle le jugement est prononcé, est une autorité publique, elle est contrainte à obéir à la loi ou de se contenir dans ses limites par les tribunaux qui mettent en mouvement le pouvoir compétent par l'apposition de la formule exécutoire. Le contrôle juridictionnel est donc, par ses modalités, un contrôle exceptionnel et répressif, propre à garantir les droits subjectifs contre les abus possibles. En obligeant les autorités administratives à obéir aux lois dans les cas concrets d'infraction, le contrôle judiciaire aboutit à garantir, indirectement, le bon fonctionnement des services publics. Sa méthode est, pour ainsi dire, inductive : réprimant les infractions concrètes, il assure le fonctionnement régulier de l'ordonnance juridique dans son ensemble. Mais cette garantie n'est pas suffisante : elle ne joue que par voie d'exception, quand le tribunal compétent est dûment saisi ; s'il n'y a pas d'action intentée, la garantie reste inopérante et une situation illégalement créée peut se prolonger.

Sous le terme de contrôle administratif on comprend tous les pouvoirs divers que possèdent dans chaque collectivité les organes centraux pour la direction générale et la surveillance de l'activité des pouvoirs locaux autonomes. La signification de ce terme est encore limitée en ce qu'il s'applique seulement à ces pouvoirs des organes centraux qui sont complets en eux-mêmes et ne sont soumis, dans leur exercice, qu'à la surveillance du pouvoir législatif. Le contrôle administratif est de toute autre nature que le contrôle judiciaire. Il est exercé par une autorité supérieure du même groupe d'organes, agissant selon les méthodes administratives et ne connaissant pas une procédure analogue à celle qui se déroule devant un tribunal : il n'y a pas et il ne peut pas y avoir de parties, parce que la surveillance est exercée exclusivement sur l'activité d'un organe comme tel, abstraction faite de

tous les cas concrets. Les plaintes possibles des individus contre les actes d'un organe contrôlé ne sont pas en mesure de déclencher obligatoirement l'intervention de l'autorité supérieure pour faire cesser l'injustice indiquée par la plainte. Cette dernière n'a qu'une valeur d'information dont l'appréciation dépend entièrement de l'autorité surveillante. C'est, en principe, d'office et de sa propre initiative que celle-ci entreprend son inspection exclusivement en vue de contrôler l'exercice des fonctions des services situés sous sa surveillance. Ses constatations ressemblent beaucoup à un acte juridictionnel par lequel le contenu des compétences et la régularité de leur utilisation sont appréciés, mais leur portée est plus générale. En assurant le bon fonctionnement des services publics, le contrôle administratif assure également, mais d'une façon indirecte, les intérêts des individus à l'égard desquels s'exerce l'activité administrative. La méthode du contrôle administratif est donc en quelque sorte déductive : assurant la régularité de fonctionnement des services publics en général, il assure également la régularité des actes particuliers.

Le contrôle judiciaire n'est nullement opposable au contrôle administratif. Au contraire, ils se complètent réciproquement et sont tous deux nécessaires dans toute organisation juridiquement achevée. Il se peut qu'ils s'exercent en concurrence, parce qu'il est très difficile, sinon impossible de délimiter exactement leur champ d'action. D'ailleurs, cette délimitation varie suivant les pays par suite de différences dans la mentalité juridique des peuples.

Le contrôle administratif a pour but le maintien de l'unité administrative indispensable à l'organisation d'une société, et dans l'exercice de cette mission, il se présente comme une forme affaiblie de la gestion administrative, avec cette différence de principe qu'il ne crée pas des situations juridiques nouvelles, mais suit la réalisation régulière des situations juridiques pré-existantes. Le plus souvent le contrôle administratif est exercé par des organes soit superposés, soit émanant des organes superposés. Mais juridiquement il n'est point nécessaire que les moyens de contrôle soient toujours immanents aux organes administratifs supérieurs. Bien au contraire, le contrôle sur le fonctionnement régulier des services publics peut être confié aux institutions judiciaires, soit spéciales, soit ordinaires. Plus

encore, les contestations sur les limites de la subordination demandent nécessairement une constatation par des organes autres que les organes administratifs.

Le contrôle se porte, en principe, sur tous les actes conditionnés par le droit. Ne sont exemptés du contrôle que les actes déterminatifs des compétences edictés par les autorités suprêmes d'un ordre juridique fermé, par les autorités qui détiennent la soi-disant compétence des compétences. Leur activité déterminative ne peut être limitée, ni contrôlée par personne. Toutes les autres activités sont en principe contrôlables. Mais encore faut-il que les voies de contrôle soient organisées.

Dans les ordres juridiques étatiques, le droit positif n'organise pas d'instances de contrôle auxquelles seraient soumis aux fins de vérification tous les actes juridiques accomplis dans une société donnée. Dans toutes les sociétés, il existe un certain nombre d'actes juridiques qui ne peuvent être vérifiés au point de vue de leur légalité et qui profitent d'un régime spécial d'impeccabilité, tout simplement parce que, pour des raisons diverses, leur contrôle n'est pas organisé et, par suite, leur irrégularité supposée ne peut être valablement prouvée. Dans la plupart des Etats l'acte législatif ne peut être contrôlé, même s'il est conditionné par la constitution. On peut pourtant très bien concevoir un contrôle de légalité des actes législatifs et, en fait, ce problème s'est posé déjà sous la forme de la constitutionnalité des lois. Dans le domaine de l'exécution, la pratique d'actes de gouvernement est bien connue. Elle est expressément condamnée par la science juridique et commence peu à peu à se rétrécir. Dans le domaine juridictionnel, le contrôle est organisé sous forme d'appellation et de cassation, mais la décision de la Cour suprême du pays est inattaquable, cela parce que tous les voies de contrôle sont épuisées. Pour tous les actes énumérés, sauf l'acte juridictionnel du dernier ressort, n'existe aucune procédure valable pour les annuler et pour les priver de tout effet juridique, bien que ce soit parfaitement convenable en principe. C'est certainement une imperfection regrettable qui prouve que le développement de la fonction de contrôle, même dans les collectivités les mieux organisées, n'est pas encore achevé.

Le système administratif des sociétés modernes présente une grande diversité. Les modalités d'organisation ont une large amplitude entre une hiérarchie complète et une décentralisation totale. Ni l'une, ni l'autre de ces modalités ne se trouve réalisée entièrement et exclusivement. Le plus souvent les organisations sociales combinent ces deux formes d'administration qui correspondent aux besoins de la vie en commun : le besoin de liberté qui conduit à une décentralisation, et le besoin d'ordre qui exige une organisation unitaire basée sur l'autorité et la hiérarchie. La conciliation de ces deux tendances opposées est une question politique qui est tranchée par la constitution, mais non d'une façon définitive et immuable, parce que les limites de ce départ varient avec le temps et avec les changements dans la mentalité politique des peuples.

Dans une organisation étatique, unitaire et fortement centralisée, c'est la hiérarchie qui est prépondérante. Les organes subordonnés n'ont qu'à exécuter les ordres donnés par les organes supérieurs ou, pour mieux dire, de l'organe suprême, ils n'ont presque aucune compétence discrétionnaire. Les organes supérieurs exercent un contrôle continu et puissant sur les actes juridiques des agents subordonnés, vérifient ces actes au double point de vue de leur légalité et de leur opportunité. Constatant une irrégularité ou estimant un acte inopportun, l'autorité centrale peut le retirer, l'annuler, le refaire ou le réformer de sa propre compétence. Elle se substitue à l'autorité locale de plein droit, parce que juridiquement, c'est elle qui exécute une règle juridique par l'intermédiaire seulement de son organe local.

Toute décentralisation produit des changements profonds dans le régime administratif. Quelle que faible que soit la décentralisation, elle accorde toujours aux autorités locales une sphère d'activité propre dans laquelle elles jouissent d'un pouvoir discrétionnaire strictement délimité par le droit constructif qui détermine leur compétence. L'autorité centrale ne peut plus contrôler l'opportunité des actes juridiques faits dans les limites de la compétence discrétionnaire. Mais elle conserve toujours le droit d'exercer un contrôle de légalité qui doit constater si l'acte de l'autorité locale est fait dans les limites de sa compétence et conformément aux règles de droit. D'autre part, les agents décentralisés auxquels le droit assigne une compétence

propre, ont le droit et possèdent ordinairement les moyens juridiques de se défendre contre les excès de pouvoir des autorités centrales. C'est la conséquence logique et nécessaire de la décentralisation où le droit détermine, dans l'intérêt public, les limites des deux compétences superposées, mais libres dans l'exercice de leurs pouvoirs légaux.

Comme le remarque à juste titre M. Triepel (1), l'opposition entre les tendances unitaires et fédéralistes ne se fait sentir nulle part avec une telle clarté que dans l'étendue des possibilités du contrôle et dans l'institution des organes de contrôle. Si un défenseur de l'unité et de la centralisation considère le contrôle comme une conséquence naturelle de l'unité nationale, le fédéraliste y voit la plus sérieuse offense à l'indépendance garantie par la constitution. D'ailleurs, une différence entre l'exécution fédérale, le contrôle hiérarchique et le contrôle de décentralisation n'est point facile à établir, surtout en pratique. Dans un Etat unitaire et absolutiste le contrôle se confond entièrement avec l'exécution dans un Etat décentralisé, au contraire, l'exécution passe aux autorités locales et le pouvoir central ne conserve que le droit au contrôle en vue de maintenir l'unité organique de la collectivité fédéralisée. L'étendue du contrôle devient ainsi une échelle pratique par laquelle on peut mesurer l'intégration d'une collectivité composée. Seulement, il faut bien tenir compte aussi des deux tendances opposées : celle de centralisation et celle de décentralisation. Comme le remarque M. Scelle (2), à côté du fédéralisme par agrégation ou association, animé d'une force centripète, il existe un fédéralisme par ségrégation ou dissocation, obéissant à une force centrifuge. Conformément à ces deux tendances, le contrôle évolue aussi soit en s'affaiblissant au fur et à mesure que la décentralisation devient plus large, soit au contraire, en pénétrant de plus en plus profondément la vie d'une organisation sociale en voie d'unification.

L'état actuel du développement du contrôle dans une société étatique est le produit d'une longue évolution, assez lente au commencement et plus rapide dans les

(1) TRIEPEL, *Reichsaufsicht*, p. 3.

(2) SCELLE, *op. cit.* p. 189.

Etats démocratiques. Cette évolution était largement facilitée par l'organisation hiérarchique de l'Etat dans laquelle la différenciation des fonctions se faisait graduellement en parallèle avec les progrès de la conscience juridique. Mais la fonction de contrôle n'est nullement une caractéristique spécifique de l'organisation étatique. Elle est une fonction indispensable de toute société. Ce ne sont que les formes de contrôle qui varient avec le degré d'intégration des sociétés, ce n'est que le contenu matériel des contrôles qui se modifie avec le degré de centralisation ou de décentralisation de la gestion des affaires sociales. La question du contrôle est une question qui s'examine en connexion avec l'organisation d'une collectivité sociale, avec son droit constitutionnel et administratif, comme un élément de la technique juridique de toute organisation sociale. Ses données principales sont fournies par le fait de l'existence d'une communauté organisée et par les tendances innées de celle-ci soit vers une décentralisation, soit au contraire vers une centralisation graduelle, permettant mieux de réaliser les buts de toute collectivité, à savoir la satisfaction des intérêts des individus dont elle se compose.

Dans la communauté internationale, intersociale par essence et par définition, le développement de la fonction de contrôle a beaucoup de peine à s'introduire et à évoluer. Toute une série de raisons spécifiques au milieu international et aux rapports internationaux s'opposaient et s'opposent encore à l'établissement du contrôle sur l'application des normes du droit international. Mais si la différenciation de cette fonction est encore faible dans la communauté internationale, cela ne veut dire aucunement qu'elle n'y existe pas. Au contraire, sous une forme ou sous une autre, elle y existait toujours, même dans la communauté internationale complètement amorphe et cela sous forme de contrôle subjectif exercé par les parties intéressées. Au fur et à mesure que se développait le droit constructif, ce contrôle subjectif devait céder sa place au contrôle plus objectif dont l'exercice était conféré aux institutions spéciales. C'est l'intérêt commun qui fait naître une communauté particulière ou générale organisée. Plus cette communauté est intégrée, plus l'organisation devient indépendante des collectivités qui la composent, plus elle devient autoritaire, le contrôle doit apparaître nécessairement comme

un moyen de protection légale de l'intérêt commun et de l'ordre juridique institué en vue de réaliser les buts proposés. Dans la mesure où l'organisation particulière ou générale se superpose de plus en plus aux collectivités composantes, évolue vers ce qu'on a pris l'habitude de considérer comme le fédéralisme mondial, le contrôle devient plus pénétrant, plus différencié et plus spécialisé. Le processus de fédéralisation engendre inévitablement l'institution du contrôle dans ses deux formes, c'est-à-dire judiciaire et administratif. Le contrôle administratif prend sa naissance immédiatement après une superposition institutionnelle des ordres juridiques, après la transformation du fédéralisme pur des normes juridiques en fédéralisme fonctionnel.

Le contrôle judiciaire, tel qu'il s'est établi en droit international sous la forme de la juridiction internationale est minutieusement étudié par beaucoup d'auteurs dans toutes ses manifestations. Au contraire, le contrôle administratif n'a pas attiré l'attention des juristes, probablement parce que la question de l'organisation constitutionnelle et administrative du monde est elle-même encore fort débattue. Mais depuis que la science d'après-guerre a placé cette question au centre des conceptions du droit international, le contrôle administratif ne peut plus rester dans l'ombre d'autant plus que son développement dans le droit positif a pris des proportions considérables. Le but du présent ouvrage est de passer en revue les multiples éléments du contrôle administratif dans le droit international positif et de tâcher de les systématiser.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF EN DROIT INTERNATIONAL POSITIF

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

Une étude, même rapide, du droit international positif permet de constater l'existence des éléments du contrôle dans presque toutes les matières réglementées par ce droit. En effet, sont contrôlés les actes relatifs à la répartition des compétences internationales, à leur garantie et à leur application, qu'elle soit d'ordre législatif ou exécutif. Il semble être utile de passer en revue les diverses parties du droit international positif, de faire une œuvre descriptive qui paraît être la mieux à même de donner une idée juste du développement de la fonction de contrôle dans la communauté internationale, fonction qui est quelque peu négligée par la doctrine.

La première tâche du droit international est de déterminer les compétences internationales et de les répartir. La création directe des organes internationaux communs est un acte juridique qui n'est pas contrôlable, parce qu'émanant de la plus haute autorité internationale chargée de créer des compétences nouvelles en se basant exclusivement sur les considérations d'opportunité et de nécessité sociale. Au contraire, la formation spontanée des Etats qui sont, eux aussi, des organes internationaux ou mieux des circonscriptions administratives de la communauté internationale globale, commence à être réglementée et contrôlée par les autres Etats en tant que représentants de

la communauté internationale. La reconnaissance des Etats nouveaux n'est rien autre que la constatation de la régularité d'investiture des gouvernements étatiques et de l'efficacité de leur pouvoir. Au fond, il s'agit ici également d'un contrôle d'opportunité : il importe de savoir si l'Etat nouveau est en mesure d'assumer les devoirs qui incombent ordinairement aux Etats et s'il est possible d'appliquer à son égard le statut d'Etat déterminé par le droit international. Cependant, la nouvelle acquisition du droit international, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est de nature à transformer le contrôle d'opportunité en un contrôle de légalité et de régulariser ainsi la formation des Etats nouveaux. L'ingérence de la communauté internationale dans le processus de création des Etats devient de plus en plus ordinaire et profonde, tendant à remplacer les voies de la force par un procédé juridique qui évite les troubles nuisibles aux intérêts généraux. Sans doute, on est encore assez loin d'une réglementation générale et complète de ce problème important, mais on est arrivé à des réalisations partielles très significatives dans le régime des mandats. Au point de vue de la formation des Etats nouveaux les mandats se caractérisent comme un régime de tutelle temporaire des peuples civilisés sur les peuples arriérés, sur les collectivités mineures, régime qui doit prendre fin dès qu'on aura constaté que ces peuples mineurs ont atteint un degré de civilisation suffisant pour se gouverner librement. Autrement dit, les mandats instituent un processus juridique de la formation des Etats contrôlé par la communauté internationale.

Le statut d'Etat dont jouissent les principales collectivités au sein de la grande communauté internationale n'est égalitaire qu'en principe. En fait, les modalités des compétences étatiques sont d'une variété infinie, parce que tout traité international régit ces compétences et les modifie, pour les adapter aux exigences de la vie internationale. La plupart des réglementations se fait par voie d'accord entre les Etats intéressés qui ont également le droit d'abroger les règles conventionnelles par les voies légales prévues par le texte même du traité. Mais il y a des réglementations qui sont imposées aux Etats ayant manqué à leurs devoirs ou ne pouvant les remplir d'une façon satisfaisante, par la communauté internationale qui prend ses précau-

tions en vue d'assurer l'administration des intérêts nationaux et internationaux par une réglementation spéciale qui constitue une dérogation au statut normal d'Etat. Cette réglementation est parfois exigée d'un Etat s'il y a lieu de douter de ses intentions d'accomplir correctement ses obligations internationales ou de sa capacité à les exécuter. Elle est une garantie contre les abus et les manquements possibles, garantie dont l'efficacité dépend du contrôle de l'application du régime spécial. A l'égard de ces dérogations le contrôle est particulièrement nécessaire, parce que, au lieu d'être acceptées de bon gré par les Etats, elles sont le plus souvent imposées soit par certains Etats individuellement, soit par une groupe d'Etats agissant en gouvernement international. Il va sans dire que les Etats liés par de telles réglementations sont portés à obvier à leur application et à s'opposer au contrôle qu'ils déclarent contraire au principe de la souveraineté et humiliant pour les nations indépendantes. C'est une aberration. Ce qui est humiliant, c'est le manquement d'un Etat à ses obligations internationales, mais non la réglementation juridique des modalités des compétences étatiques et le contrôle qui en dérive.

Les dérogations au statut normal d'Etat sont très nombreuses et se rapportent aux matières les plus diverses. Le plus souvent elles réglementent une certaine branche de l'administration nationale : tels sont les régimes minoritaires, financiers, militaires, etc, qui comportent un contrôle international individuel ou collectif. Un autre groupe de contrôles se rattache aux régimes spéciaux créés en vue d'assurer la liberté et l'égalité des communications internationales et s'appliquant aux fleuves, détroits et canaux internationalisés.

Des dérogations plus générales et pour ainsi dire d'ordre statutaire sont couramment appliquées à l'égard des collectivités mineures. Il faut mentionner dans ce groupe tout d'abord les régimes juridiques des entités dépendantes, telles que les colonies, les protectorats et les mandats, entités auxquelles se rattachent également certaines formations semi-étatiques en Europe, tels que Dantzig, la Sarre. Ce sont toutes des formes de tutelle internationale de collectivités mineures et comportant dans la majorité des cas des contrôles adéquats de l'application de leurs statuts. Dans cet ordre d'idées il faut mention-

ner également la formation et la reconnaissance des collectivités autres que les Etats et les collectivités dépendantes, mais dont le statut est plus ou moins occasionnellement garanti par le droit international. Il s'agit dans la plupart des collectivités minuscules incapables de se gouverner elles-mêmes et auxquelles on a accordé une certaine autonomie, internationalement garantie, au sein d'un Etat.

Les statuts juridiques des Etats et d'autres entités politiques fournissent les cadres constitutionnels à l'intérieur desquels s'effectue la réglementation des intérêts sociaux par la voie d'une collaboration de plus en plus intime entre les Etats. Toute une série d'accords intervient entre les Etats, soit en vue de protéger l'individu, soit en vue de faciliter le commerce international. Le grand courant d'unification amène les Etats à créer dans ces domaines de réglementation des organes centralisés par lesquels on aboutit à la fédéralisation par services dans certaines matières limitées. Presque partout cette fédéralisation est suivie d'un contrôle international qui se présente ici dans ses meilleures formes et qui se caractérise par son égalité et par sa technicité libre de toute influence politique.

Le droit international ne se borne pas à déterminer et à distribuer les compétences. Il tend à les assurer et à les garantir contre les changements par la force et en violation du droit. Dans ce but il contient une quantité de normes particulièrement importantes au point de vue politique et juridique qu'on pourrait nommer le droit de paix. Cette partie du droit international est en voie de transformations profondes et s'oriente décidément vers l'organisation d'un contrôle efficace de l'exécution par les Etats des multiples obligations qui en découlent. Il s'agit ici des obligations passives qui engagent les Etats à s'abstenir de certains actes de violence contre les autres Etats, ainsi que des obligations actives qui engagent les Etats à participer aux mesures collectives d'ordre préventif ou répressif (sanctions) contre l'Etat qui ne tient pas compte de ses obligations passives. Quel que soit le caractère de ces obligations, leur importance fondamentale exige l'institution du contrôle de leur observation, parce que la guerre, sans compter les troubles profonds qu'elle produit au sein de la communauté internationale, menace l'existence même de cette dernière.

A ce point de vue chaque guerre intéresse tous les membres de la communauté internationale qui naturellement cherchent à prendre des mesures de précaution contre les aventures militaires et à garantir ainsi sa propre sécurité. Ainsi, la communauté internationale veut s'assurer de la politique pacifique des Etats qui la composent et elle le fait en instituant le contrôle de l'application des règles principales concernant leur politique internationale. Avec la création de la Société des Nations l'organisation du droit de paix a reçu une impulsion nouvelle. Le Pacte institue les organes qui représentent la communauté internationale et expriment son opinion ; il institue un gouvernement international légal, une autorité qui, par la nature innée de ses fonctions, est appelée à contrôler la conduite et le fonctionnement régulier des compétences étatiques qui lui sont subordonnées en principe ; il organise enfin les voies de recours légal contre les Etats violant les règles du droit international. On peut dire que tous les pouvoirs des organes dirigeants de la Société des Nations sont intimement liés au contrôle et même que celui-ci est la forme principale de l'activité de la Société des Nations qui n'est pas compétente pour exécuter elle-même les règles obligeant les Etats. A ce point de vue toute l'activité de la Société des Nations en vue de maintenir la paix peut être traitée comme une série d'actes de contrôle et les pouvoirs de ses organes comme des pouvoirs de contrôle de la conduite des Etats membres. Dans cet ordre d'idées il faut traiter tout d'abord le vaste problème de renonciation à la guerre qui implique une série de mesures préventives de la part de la Société des Nations en vue de rétablir la paix ou d'éviter une guerre menaçante. Interdisant la guerre, le Pacte oblige les Etats à régler leurs différends exclusivement par des voies pacifiques, rendant obligatoire le recours à l'examen du Conseil toutes les fois qu'une autre procédure pacifique n'est pas utilisée par les parties. Tous ces engagements des Etats membres sont contrôlés par le Conseil ou par l'Assemblée. L'art. 10 du Pacte garantit les compétences étatiques telles qu'elles sont fixées par le droit international à un moment donné. Il interdit toute agression extérieure contre l'indépendance et l'intégrité des Etats et organise une action commune des membres contre l'agresseur. Le contrôle est exercé par le Conseil qui doit constater l'agression et faire naître

ainsi l'obligation de porter secours à la victime de l'agression. En vertu de l'art. 16 du Pacte, les sanctions doivent être déclenchées contre tout Etat qui recourt à la guerre contrairement au Pacte. Ici encore le Conseil doit constater la rupture du Pacte et organiser la sanction collective, ce qui lui donne le droit de surveiller la manière dont les Etats s'acquittent de leurs engagements de prêter une aide effective à l'Etat victime d'une guerre illégale. La sanction collective doit jouer aussi dans le cas de non-exécution d'une sentence internationale ou de toute décision assimilée en force obligatoire à la sentence, ce qui donne au Conseil la compétence importante de surveiller l'exécution des sentences rendues. La Société des Nations base son droit sur le respect intégral des traités internationaux qu'elle reconnaît en tant qu'ils sont compatibles avec les termes du Pacte et en tant qu'ils sont rendus publics et enregistrés par le Secrétaire général. Cette disposition implique un contrôle sur la compatibilité des traités avec le Pacte et, indirectement, sur toute l'activité législative internationale effectuée par les Etats. Enfin, comme le respect intégral des traités pour lesquels aucun procédé de révision n'est prévu, pourrait opposer le droit positif, maintenu avec l'aide efficace de la garantie collective, aux exigences de la vie et de ses transformations, la justice légale à la justice réelle, le Pacte organise la procédure de révision des traités devenus inapplicables ou des situations dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Cette stipulation entraîne le contrôle par l'Assemblée de certaines situations internationales avec le droit d'inviter les parties à les réviser.

Tel est, en général, le domaine de contrôle exercé aujourd'hui par la Société des Nations sur l'application des règles de la paix, tels sont les pouvoirs de contrôle en vue de garantir les compétences légales. Il est à peine nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que l'objet de ces contrôles internationaux est l'exécution du droit international dans presque toute son étendue. L'importance constitutionnelle et politique des règles mentionnées les place dans le centre des multiples problèmes de la vie politique internationale et subordonne à eux presque toutes les manifestations de l'activité internationale des Etats : Toutes ces règles ont ceci de commun qu'elles déterminent en grandes lignes les limites et les modalités des compétences de

diverses entités appelées à exercer une activité dans le milieu international et à contribuer à l'évolution des rapports sociaux entre les individus.

Ainsi s'achève le cercle du développement actuel du contrôle international. C'est à la description plus détaillée du droit positif dans l'ordre indiqué que nous consacrerons cette partie du présent ouvrage.

CHAPITRE II

LE CONTROLE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ÉTATIQUES

A. — LA FORMATION DES ÉTATS ET LEUR RECONNAISSANCE

Les compétences internationales ne sont nullement réparties définitivement et d'une façon intangible. Le mouvement incessant des forces sociales aboutit, d'une part, à l'agrégation de plus en plus sensible des collectivités existantes dans une communauté juridique plus perfectionnée ; d'autre part, il engendre aussi un processus tout naturel de ségrégation qui aboutit ensuite à la formation de collectivités nouvelles revendiquant leur part dans l'exercice des compétences internationales qui deviennent nécessaires pour mieux satisfaire ceux de leurs intérêts qui se différencient de ceux de la collectivité dont elles faisaient partie. Comme le monde entier est déjà partagé en circonscriptions gouvernementales, la formation des nouvelles collectivités étatiques ne peut se produire qu'au sein des États existants et comporte forcément le démembrement de l'unité ancienne. C'est un fait d'une grande importance sociale et juridique qui détermine le processus de naissance des États. Juridiquement, celle-ci n'est rien autre qu'une nouvelle répartition des compétences qui s'effectue par la détermination nouvelle du statut juridique de la collectivité revendiquant son indépendance par le droit international, par l'investiture de ses gouvernants de la compétence internationale.

La nouvelle répartition des compétences ou, pour retenir la façon de parler traditionnelle, la naissance des États comporte toute une série de questions importantes. En effet, dans le droit international une distribution des compétences n'est pas encore organisée. La répartition se produit par des luttes sociales dans lesquelles la force décide. Mais déjà la répartition commence à

s'entourer de règles juridiques, déjà le processus de ségrégation devient un processus juridique déterminé par un nombre de faits-conditions contrôlables, déjà la communauté internationale sort de son indifférence envers ce processus et tend à l'influencer et même à le décider. Elle le fait le plus souvent par l'exercice d'un contrôle encore imprégné de considérations politiques et insuffisant, mais qui est dans la voie d'une évolution décisive. Mais même malgré cette évolution de bon augure, la naissance des Etats reste encore un état de fait générateur des compétences.

La grande loi de la formation des Etats nouveaux est actuellement le principe des nationalités qui se traduit, juridiquement, par le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce droit indique les bases sociologiques de toute ségrégation de la communauté internationale, ainsi que, indirectement, les voies de sa réalisation. Mais ce droit est loin d'être une loi précise de la communauté internationale. Il est plutôt un principe extrêmement général et diffus qui commence seulement à prendre racine dans la vie sociale des peuples. A la fin de la grande guerre la reconnaissance comme nations de certaines collectivités, comme la Pologne et la Tchécoslovaquie, bien qu'effectuée dans des circonstances exceptionnelles, fut le premier indice de l'admission dans la pratique internationale du principe, longtemps traité par la doctrine. On a reconnu le droit de ces deux nations de constituer ultérieurement des Etats indépendants. La reconnaissance fut donnée par les puissances alliées séparément, mais il est clair qu'au fond ce fut une décision du gouvernement de fait international, comprise et exécutée comme telle : la Pologne et la Tchécoslovaquie furent créées et leur statut juridique déterminé par les traités de paix. Mais, d'autre part, la destinée tragique de l'Arménie et de la Géorgie, dont le droit à l'indépendance fut si souvent répété dans des déclarations solennelles, montre sans aucune équivoque toute la fragilité du principe des nationalités et la valeur platonique de la constatation faite par la communauté internationale. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se trouve exprimé également dans le traité de paix entre l'Estonie et la Russie, mais la valeur de cette reconnaissance est réduite à néant par le fait que l'Estonie fut obligée de mener une lutte très grave pour conquérir son indépendance. Le Pacte de la Société des Nations n'a apporté qu'une perfection partielle et très limitée dans ce

domaine et cela exclusivement par le système des mandats. L'art. 22 indique que certains peuples ont atteint un degré de développement tel que leur existence, comme nations indépendantes, peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.

La question des îles d'Aland illustre d'une façon très intéressante les idées qui guident l'application du principe de libre disposition. Le Comité des rapporteurs, nommé par le Conseil, étudie dans son rapport la portée juridique de ce principe et les modalités de son application. Il constate tout d'abord, que le principe de libre disposition des peuples n'est pas encore une règle générale du droit international et qu'il n'existe que dans un certain nombre de traités particuliers. Le Comité passe ensuite à une comparaison très significative entre la Finlande et les îles d'Aland. La Finlande fut un Etat autonome au sein de la Russie. Si les événements de la guerre et la révolution ont considérablement facilité son émancipation, il n'en reste pas moins que le peuple finnois avec son territoire nettement délimité et un esprit national très développé, remplit toutes les conditions nécessaires pour se constituer en Etat indépendant. Au contraire, les îles d'Aland constituent une petite partie du territoire finnois et la population n'est en fait qu'un groupement minoritaire, rien de plus. Le Comité conclut qu'on ne peut pas appliquer d'une manière absolue le principe de la libre disposition des peuples. Reconnaître à des minorités la faculté de se retirer de la communauté à laquelle elles appartiennent, parce que telle est leur volonté ou leur bon plaisir, ce serait détruire l'ordre et la stabilité à l'intérieur des Etats et inaugurer l'anarchie dans la vie internationale. En conséquence, le Comité des rapporteurs refusa la jouissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes aux Alandais.

Au point de vue formel, il faut encore indiquer, dans cet ordre d'idée, le rapport des juristes dans la mesure où celui-ci donne une réponse à la thèse finnoise suivant laquelle la décision sur le sort des îles d'Aland est laissée par le droit international à la compétence exclusive de la Finlande. Les juristes reconnaissent que, d'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de tout Etat définitivement consti-

tué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par voie d'un plébiscite ou autrement. Mais si les événements politiques ont créé une situation douteuse quant au droit, s'ils ont compromis l'efficacité du pouvoir étatique et s'ils ont créé un état de transformation qui a sa cause et prend sa source dans les manifestations séparatistes de la population invoquant que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes, au sein d'une collectivité qui n'a pas encore acquis le caractère d'un Etat définitivement constitué, la question sort du domaine laissé à la compétence exclusive de l'Etat. Les juristes concluent donc à la compétence du Conseil, c'est-à-dire à la reconnaissance du caractère international du problème et à la possibilité juridique d'une intervention de la part de l'autorité internationale. Il est difficile d'admettre intégralement l'avis des juristes. L'autodisposition des peuples est, notamment, toujours un problème international, dans la solution duquel tant la nation aspirant à l'indépendance que l'Etat territorial sont des parties dont aucune ne peut être juge exclusif ni donner une décision valable au sujet de l'application ou la non application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le droit international positif handicape par l'absence d'une autorité reconnue qui pourrait trancher la contestation, l'ancien Etat. Il n'offre pas aux nations des moyens juridiques pour effectuer une émancipation et il les pousse vers la seule voie toujours ouverte — vers la lutte pour l'indépendance.

Il n'y a pas de doute que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne peut être appliqué d'une manière absolue. Les rapporteurs ont indiqué dans leur consultation les raisons politiques qui doivent limiter son application. Mais il y a également des raisons juridiques, parce que le droit d'auto-disposition est un droit déterminé par le but à atteindre. Il ne se comprend que si, par la nouvelle répartition, la réglementation internationale se perfectionne. Le gouvernement nouveau doit être en mesure d'exercer un pouvoir efficace et réunir assez de force matérielle pour faire face à ses obligations internationales. Il s'ensuit que les collectivités minuscules ne correspondent pas aux exigences mentionnées et ne peuvent pas revendiquer l'application à leur égard des règles du droit international constituant le statut normal des Etats. Puis, les collectivités se trouvant à un

degré inférieur de civilisation ne seraient pas en mesure de se gouverner librement et d'assurer l'application des principes juridiques en vigueur parmi les peuples civilisés. Elles sont des collectivités mineures qui doivent forcément subir la tutelle des autres puissances et ne peuvent pas exiger leur émancipation immédiate et complète. Les limitations du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont imposées par un principe plus important qui exige de toute collectivité la capacité suffisante pour collaborer effectivement au progrès de la vie internationale. Il est un droit conditionné et, comme tel, peut être contrôlé dans son application.

Bien que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne soit pas devenu une réalité de la vie politique des nations, on ne peut pas dénier son importance. Il constitue la base sociologique naturelle de la ségrégation graduelle de la communauté internationale, le support solide de tout self-gouvernement dans la fédération naissante de la société humaine. Sa reconnaissance et son application effectives contribueront sensiblement à régulariser la répartition des compétences dans l'ordre juridique international et éviteraient probablement les luttes accablantes de sécession. On peut le dire avec d'autant plus de raison que partout la conviction se fait sur l'impossibilité d'étouffer le mouvement national et de retenir l'unité d'organisation là, où les divergences profondes de nature nationale culturelle, sociale et politique divisent les parties hétérogènes d'une collectivité. Seulement, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doit encore se préciser, prendre une forme nettement juridique et s'encadrer dans le système du droit international. C'est alors qu'il pourrait et devait être contrôlé dans son application par une autorité compétente de la communauté internationale. Jusqu'ici un tel contrôle était exercé occasionnellement par les grandes puissances, quand elles intervenaient dans des luttes d'indépendance de certains Etats. Mais ces interventions n'étaient pas décidées d'après les principes juridiques, elles n'avaient pas lieu, d'ailleurs, dans tous les cas. Le contrôle exercé par le Conseil de la Société des Nations laisse entrevoir des formes nouvelles de surveillance, mais le seul cas, celui des îles d'Aland, est trop particulier pour permettre de se former un jugement à ce sujet.

Le principe des nationalités n'étant pas encore en pleine vigueur et surtout n'instituant encore aucun processus juridique de détermination des compétences, la formation des Etats reste le plus souvent un processus matériel, considéré souvent comme quelque chose de métajuridique. Ce n'est pas tout à fait juste. Le processus matériel passe ordinairement, mais pas obligatoirement par les divers stades déterminés juridiquement : l'insurrection qui, suivant le droit positif actuel, relève encore du droit interne ; la belligérance qui est déjà du droit international et dont la reconnaissance, en accordant à la collectivité révoltée certaines compétences internationales strictement limitées et temporaires, permet en principe une intervention des puissances étrangères : enfin, l'institution d'un Etat nouveau possédant la totalité des compétences internationales, Etat qui est né dès que ses dirigeants, son gouvernement deviennent assez puissants pour exercer efficacement les fonctions sociales qui leur incombent. L'efficacité du pouvoir est le titre nécessaire justifiant la répartition nouvelle des compétences. Mais il y a encore des conditions très importantes dont la réalisation est exigée par le droit international. Les Etats doivent avoir une organisation assez développée leur permettant d'entretenir des relations diplomatiques avec les autres membres de la communauté internationale, les mettant en mesure d'assurer la sécurité matérielle et juridique des rapports sociaux et d'accomplir d'autres fonctions étatiques. L'importance fondamentale de toute répartition des compétences pour la communauté internationale demande impérieusement une appréciation de la réalisation de ces conditions, la vérification de la régularité de l'investiture autonome et unilatérale. Le contrôle s'effectue ici par la reconnaissance. Mais un point important doit être retenu : ce n'est pas sur les voies et les modes d'établissement de la compétence et sur leur légitimité innée que porte ce contrôle. C'est sur les résultats obtenus, sur le degré d'organisation de la nouvelle collectivité qu'il s'exerce, c'est la capacité du gouvernement qui est vérifiée. Dans ces circonstances la reconnaissance ne peut être que déclarative. Les Etats constatent la survenance d'un certain état de fait. Juridiquement, la reconnaissance doit être accordée et ne peut être légitimement refusée dès lors que les conditions exigées par le

statut international se trouvent remplies. La reconnaissance produit des effets juridiques : elle constate la survenance d'un fait-condition qui détermine l'application du statut étatique à l'égard de la collectivité nouvelle et admet son pouvoir d'accomplir des actes juridiques.

La reconnaissance est une forme de contrôle sur la répartition des compétences dans la communauté internationale. Le contrôle est exercé par les Etats déjà existants. Mais il est très précaire. Historiquement, il fut considéré comme un droit des Etats dont ils pouvaient user à bon gré suivant leurs considérations politiques. Or, la politique amenait les Etats à reconnaître le caractère étatique des collectivités encore en voie d'organisation pour mieux soutenir leur lutte de séparation et pour affaiblir ainsi leur adversaire éventuel. D'autre part, les sympathies politiques ont parfois décidé des refus arbitraires de reconnaissance, bien que celle-ci fût objectivement justifiée. Enfin, la reconnaissance unilatérale par les Etats, effectuée séparément et concurremment, peut aboutir à des contradictions paradoxales. La reconnaissance unilatérale est loin d'être un moyen perfectionné de contrôle. On pourrait même dire que le subjectivisme de la reconnaissance est tel qu'il serait juste d'établir un contrôle international sur son application pour éviter le jeu des considérations politiques et pour lui donner un caractère strictement juridique. Ceci est nécessaire surtout dans les cas où la reconnaissance se présente, au fond, comme une mesure politique. La reconnaissance du Mandchoukouo par le Japon est, en tant que mesure politique, dénuée de tout caractère juridique.

La reconnaissance collective, effectuée par un grand nombre de puissances simultanément et même parfois par un acte collectif, comme la reconnaissance des Etats baltes par une décision de la Conférence des Ambassadeurs, présente déjà plus d'objectivité et convient plus à l'état actuel de l'intégration de la communauté internationale. Elle exprime plus clairement l'opinion de cette dernière, qu'il s'agisse d'une reconnaissance ou d'un refus de reconnaissance, comme, par exemple, celui de l'Assemblée à l'égard de Mandchoukouo. La reconnaissance collective peut être donnée par un acte spécial, ainsi que, indirectement, par un traité déterminant le statut juridique de

l'Etat nouveau. Mais par cette dernière procédure on entre déjà dans un stade ultérieur de la réglementation juridique de la naissance des Etats, dans le stade de détermination de leur statut.

Dans les actes conventionnels il ne s'agit plus d'une reconnaissance constatant un fait et admettant ses conséquences juridiques. Par les traités collectifs on détermine le statut juridique des Etats nouveaux et on leur impose des obligations particulières. Ce n'est pas une reconnaissance conditionnelle, dont parle souvent la doctrine, c'est un acte créateur des compétences par lequel les puissances, se basant sur les considérations d'opportunité, déterminent la circonscription territoriale de l'Etat nouveau et les modalités de sa compétence, s'il y a lieu. Par sa nature, c'est un acte de l'autorité suprême, acte sur lequel aucun contrôle n'est institué. La compétence du gouvernement international du fait de déterminer les limites de la compétence des Etats est largement discrétionnaire : elle ne pourrait être contrôlée dans son application que si le droit international parvenait à établir des règles juridiques déterminant les conditions auxquelles doivent répondre les collectivités aspirant à l'indépendance, si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes devenait véritablement un droit positif. Une telle évolution n'est à prévoir que dans une communauté plus intégrée et fédéralisée où la distribution des compétences serait organisée, ainsi que son contrôle de légalité.

Partiellement, et notamment dans le domaine des mandats, le droit international s'achemine dans cette voie. En effet et au moins en tant qu'il s'agit de mandats A, la tutelle des peuples civilisés sur les peuples mineurs est prévue d'une façon temporaire. Les mandataires doivent guider ces peuples par leurs conseils et leur assistance jusqu'au moment où ils seront capables de se conduire seuls. Il s'agit donc de peuples reconnus comme nations par le Pacte, pour lesquels l'attribution des compétences étatiques est envisagée éventuellement. Cette attribution doit avoir lieu, si les peuples indiqués atteignent, sous la direction développante des mandataires, le degré suffisant, leur permettant de se diriger eux-mêmes. Le procédé d'émancipation, ainsi que les formes de contrôle qu'il comporte, sont très caractéristiques.

L'Irak était l'un des territoires pour lesquels le régime mandataire avait été prévu par les traités de paix et par le Pacte. Mais avant même que ce régime fut introduit, un gouvernement national se constitua et l'Irak était prêt à commencer une vie indépendante. Dans ces conditions il se révélait impossible d'imposer à l'Irak un mandat sous la forme ordinaire. La charte mandataire fut remplacée par un traité d'alliance entre l'Irak et la Grande-Bretagne, à laquelle le mandat pour l'Irak fut confié en 1920. Le gouvernement anglais fut autorisé par ce traité à fournir à l'Etat de l'Irak les conseils et l'assistance dont ce dernier pourrait avoir besoin, sans qu'il soit porté préjudice à la souveraineté nationale. Cette pratique du traité, établissant la charte mandataire, est très combattue par la doctrine. En effet, elle comporte des dangers considérables. Mais cela ne veut dire aucunement qu'elle soit illégale en soi. Le traité remplaçant la charte mandataire est juridiquement concevable, mais cela à condition que ses normes soient conformes à la réglementation normative des mandats et que la puissance mandataire soit mise en état d'accomplir sa tâche sous le contrôle de la Société des Nations. La conformité des traités semblables doit être vérifiée par le Conseil, ce qu'il a fait à propos de traité entre la Grande-Bretagne et l'Irak, par sa résolution du 27 septembre 1924, approuvant les termes du traité comme propres à donner effet aux dispositions de l'art. 22 du Pacte.

Une fois le mandat institué sur une collectivité assez développée, comment peut se dérouler l'émancipation progressive ? La pratique des mandats en donne la réponse. Le gouvernement de fait établi en Irak fut constitutionnalisé en 1924. La constitution proclama l'indépendance du pays, le contrôle extérieur exercé par le mandataire a été progressivement restreint et l'Irak a assumé d'année en année une responsabilité croissante. La compétence internationale de l'Irak va aussi en augmentant. Le traité de 1922 accorda à l'Irak le droit de légation, des traités d'établissement d'amitié furent conclus par lui de son propre chef, le droit d'accéder directement aux conventions internationales générales lui furent reconnus par le Conseil.

Dans ces conditions la Commission des mandats posa au représentant de la Grande-Bretagne la question très importante, à savoir s'il considérait que l'Irak fût capable de se gouverner

lui-même. Le Conseil, saisi de la question sur l'initiative de la Commission, décida de prier cette dernière d'étudier les conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat.

La question était des plus délicates et posait des problèmes juridiques et politiques très importants. Juridiquement il s'agissait de la reconnaissance de la capacité de l'Irak à se gouverner lui-même et partant de la cessation du mandat. La situation juridique se compliqua du fait que l'admission simultanée de l'Irak dans la S. D. N. était envisagée. Au point de vue politique la crainte de l'établissement d'un protectorat déguisé de l'Angleterre sur l'Irak se faisait jour, surtout la crainte de l'inégalité économique qui pouvait en résulter, ce qui aurait obligé la S. D. N. à prendre certaines précautions. Cette préoccupation amena le représentant de l'Italie à dire que l'institution des mandats ne peut avoir pour objet l'établissement de rapports permanents particuliers entre le mandataire et la collectivité sous tutelle pouvant subsister même après la cessation des mandats. Ainsi, le nouvel Etat doit prendre des engagements assurant aux membres de la S. D. N. le traitement égal et l'application de la clause de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité, pendant une période raisonnable. C'est à ces préoccupations que la Commission des mandats devait faire face.

La Commission formula ses conclusions qui furent approuvées par le Conseil par sa résolution du 4 septembre 1931. C'est un document extrêmement intéressant au point de vue de la formation d'un Etat nouveau, bien que dans des conditions quelque peu spéciales, parce qu'il s'agit de l'émancipation d'un territoire soumis au régime du mandat. La Commission a estimé qu'il convenait de subordonner cette émancipation à deux ordres de conditions préalables : 1° L'existence, dans le territoire en question d'un état de fait autorisant la présomption que ce pays a atteint ce stade d'évolution où un peuple est devenu capable de se conduire seul. 2° Certaines garanties à fournir par le territoire en instance d'émancipation, à la satisfaction de la S. D. N. au nom de laquelle le mandat a été conféré et a été exercé par le mandataire.

« La question de savoir, dit la résolution du Conseil du 4 septembre 1931, si un peuple considéré jusqu'ici comme mineur a

acquis l'aptitude à se gouverner seul, sans l'aide ni les conseils d'un mandataire, est une question de fait et non de principe. Elle ne pourra être résolue que par l'observation attentive de l'évolution politique, sociale et économique de chaque territoire. Cette observation devra être poursuivie durant une période suffisante pour autoriser la conclusion que les progrès de l'esprit public et de l'état social sont tels qu'ils permettent le fonctionnement des rouages essentiels d'un Etat et la pratique des libertés politiques.

Il est cependant certaines conditions dont, en tout état de cause, l'existence sera le signe de l'aptitude d'une communauté politique à se conduire seule et à assurer son existence en tant qu'Etat indépendant.

Sous réserve des considérations générales qui précèdent, la Commission suggère que les conditions à exiger, avant qu'un territoire sous mandat soit soustrait à l'application du régime mandataire, et qui devront porter sur l'ensemble du territoire et de sa population, soient les suivantes :

a) être doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat ;

b) être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique ;

c) être en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire ;

d) être assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat ;

e) posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.

Ce texte est particulièrement important. Il précise les conditions auxquelles doit satisfaire un membre de la communauté internationale et il indique ainsi sur quoi doit se porter le contrôle international.

La constatation doit être faite par un organe international. On a beaucoup discuté sur la question de savoir si c'est le Conseil ou l'Assemblée qui est compétent pour décider la transfor-

mation juridique d'un organisme mandataire en Etat indépendant, doté d'une compétence internationale ordinaire. A notre avis la divergence est plutôt formelle. Au fond, tant l'Assemblée que le Conseil sont les organes de la communauté internationale et peuvent prendre des décisions liant les Etats dans la mesure que leur compétence le permet. Tant que le Pacte est muet, la question de compétence doit être décidée suivant les considérations générales à ce sujet. En espèce l'Assemblée avait à se prononcer, parce que la reconnaissance de l'Irak comme Etat indépendant était en quelque sorte subordonnée à son admission dans la S. D. N. Par conséquent, c'était le vote de l'Assemblée qui déterminait le statut nouveau de l'Irak et fixait le processus graduel de la formation de l'Etat.

B. — L'ADMISSION DES ETATS DANS LA S. D. N.

La doctrine examine l'admission des Etats dans la S. D. N. immédiatement après l'étude sur la naissance des Etats et sur leur reconnaissance, en raison de la similitude de nature qui unit ces deux problèmes. En effet, la naissance des Etats et leur admission dans le système fédéral de la S. D. N., la reconnaissance et le vote de l'admission par l'Assemblée ont beaucoup de traits communs, parce qu'il s'agit, dans les deux cas, de l'entrée dans une communauté et de la constatation de la capacité des Etats à remplir les fonctions incombant aux membres de ces communautés.

Mais on peut remarquer aussi des différences assez profondes. La communauté internationale est universelle et se compose de collectivités étatiques. La S. D. N., bien qu'aspirant à l'universalité, n'a pu réaliser cet idéal et reste, juridiquement, une société particulière ayant une constitution conventionnelle. Chaque Etat qui s'est formé au sein de la communauté internationale y appartient par le fait même de son existence. La reconnaissance constate que la collectivité a atteint un degré de développement et d'organisation la rendant capable d'exercer les fonctions internationales, lui donnant la compétence majeure internationale. La reconnaissance ne peut être refusée, si ces conditions sont remplies. La formation d'un nouvel Etat implique toujours une nouvelle répartition des compétences

laquelle s'opère au sein même de la communauté. L'entrée d'un nouvel Etat dans la communauté est donc déterminée par la survenance d'un fait-condition contrôlé par les autres membres de la communauté.

L'admission, au contraire, est un acte-condition qui déclenche l'application d'un statut déterminé, provisoirement particulier, statut du membre de la S. D. N.. Il ne s'agit plus d'une transformation profonde dans une communauté, il s'agit d'une accession d'une collectivité au système fédéral particulier et plus ou moins fermé, d'un accroissement de la fédération. L'admission dans la S. D. N. est une forme d'adhésion conditionnée. L'Etat qui veut entrer dans la Société doit avoir rempli ou être en mesure de remplir les conditions spéciales qui sont prévues par le Pacte. Ces conditions ressemblent beaucoup à celles exigées pour l'exercice de la compétence ordinaire internationale par les Etats, mais elles ne sont pas identiques. Le lien de solidarité plus intime qui unit les membres de la S. D. N. impose aux Etats un nombre d'obligations supplémentaires dont l'exécution éventuelle demanderait des sacrifices considérables de la part des Etats participants. Il est tout à fait naturel que les membres de la S. D. N. avant d'admettre un nouveau membre, veuillent s'assurer de la sincérité de ses intentions et de sa capacité d'exécuter, le cas échéant, les obligations sociétaires. De là toute une série de conditions d'admission. Dans ce domaine, le Pacte n'introduit pas d'innovations. Il y a eu d'autres conventions internationales qui posaient nettement le principe de l'admission conditionnée. Pour n'en citer qu'un exemple : la convention sucrière de 1902 contient la clause suivante : les Etats qui n'ont pas pris part à la présente convention sont admis à y adhérer sur leur demande, à la condition que leurs lois et leurs règlements sur le régime des sucres soient d'accord avec les principes de la convention, et aient été soumis, préalablement, à l'approbation des H. P. C. dans les formes prescrites. Dans tous les cas où l'accession est conditionnée, les autres sociétaires ont le droit de vérifier la réalisation des conditions posées. Quelles sont les conditions prévues par le Pacte et qui les contrôle ?

Les conditions d'admission se trouvent indiquées dans l'art. 1,₂ du Pacte. Elles sont de deux sortes, les unes regardant le passé,

les autres l'avenir. L'alinéa détermine d'abord quelles sont les collectivités qui peuvent demander leur admission et dit que ce sont les Etats, Dominions ou Colonies qui se gouvernent librement. Il indique ensuite les conditions supplémentaires : les aspirants doivent donner des garanties effectives de leur intention d'observer les règles du droit international, y compris sans doute les normes du Pacte, et accepter le principe du désarmement. Les premières correspondent, en général, aux conditions d'entrée dans la communauté internationale globale, les secondes sont spécifiques au Pacte.

Peuvent devenir membres de la S. D. N. les Etats, Dominions et les Colonies. On peut donc dire que la plénitude de compétence internationale n'est pas exigée et que les collectivités dépendantes peuvent faire partie de la Société. Mais en fait la situation est tout à fait différente. La phrase est le résultat d'une transaction diplomatique ayant but d'admettre au sein de la S. D. N. les parties semi-dépendantes de l'Empire britannique, en premier lieu l'Inde. Les autres collectivités dépendantes, comme par exemple les Etats protégés, ne font pas partie de la S. D. N. On ne peut pas admettre la thèse qu'ils soient représentés indirectement par l'intermédiaire des gouvernements protecteurs, parce que la S. D. N. a explicitement écarté l'idée d'une représentation suggérée par la Suisse à propos de la candidature du Liechtenstein. On ne peut pas dire non plus que les territoires sous mandats soient représentés par les puissances mandataires. La solution de fait est claire : ce ne sont que des Etats indépendants qui peuvent être membres de la S. D. N., tandis que les autres collectivités, même si leur statut juridique est déterminé par le Pacte (les mandats) n'ont pas cette qualité ni directement ni indirectement. La solution est manifestement défectueuse. Elle est due à cette vieille conception du droit international qui n'accorde qu'aux Etats indépendants la qualité de sujets du droit international.

Le contenu de cette condition détermine aussi les limites du contrôle. L'Assemblée, ou plutôt sa commission, a à rechercher si l'Etat qui a posé sa candidature est une collectivité étatique indépendante. C'est ici que le contrôle de l'Assemblée procède en fait, s'il y a lieu, à la reconnaissance des Etats. La première Assemblée fixa les points sur lesquels doivent se porter l'enquête

et le rapport de la VI^e Commission. On recherche si le gouvernement est reconnu *de jure* ou *de facto*, et par quels Etats, si le pays possède un gouvernement stable et des frontières définies. Le contrôle fut d'abord assez sévère. Les Etats baltes ne furent pas admis par la première Assemblée, parce qu'ils n'étaient encore reconnus que par certains Etats, dont la Russie, et parce que leurs frontières n'étaient pas définitives. En fait, ces Etats étaient déjà complètement constitués, possédaient des frontières stables et un gouvernement effectif. La cause profonde du refus fut la crainte d'exposer la S. D. N. à des expéditions immédiates en vertu de l'art. 10 du Pacte et peut-être aussi un certain souci politique d'éviter le démembrement de la Russie. C'est avec raison que M. Restrepo (Colombie) déclarait à l'Assemblée de 1920 : « Les Etats baltes, dont la demande est en discussion, ont rempli toutes les conditions stipulées par le Pacte. Mais on va refuser leur entrée à cause de circonstances politiques ». L'Assemblée a certainement le droit de repousser la demande, même si les conditions exigées sont remplies. Mais ce qui fut inadmissible dans la décision de l'Assemblée, c'est la prépondérance des considérations politiques dans la constatation de la concordance aux conditions, prépondérance qui déforme complètement le contrôle en la matière. Avec le temps le contrôle s'est affaibli. L'Albanie fut admise avant que ses frontières eussent été tracées définitivement, l'Ethiopie le fut aussi, bien que la VI^e Commission n'ait pu « déterminer avec certitude l'étendue du pouvoir de l'autorité centrale sur les provinces éloignées de la capitale ». Enfin, le contrôle fut, en fait, abandonné en 1932, quand le Mexique fut invité à accéder au Pacte sans aucune investigation relative aux conditions stipulées, parce que « L'Assemblée considérait comme remplies dès l'origine par le Mexique, les conditions requises des Etats pour qu'ils soient admis dans la Société au terme de l'article premier du Pacte ». On a souligné à maintes reprises le caractère exceptionnel de cette invitation et, par conséquent... on a admis la Turquie. Par contre, un examen minutieux et très approfondi précéda l'admission de l'Irak, parce que les conditions spéciales du mandat l'exigeaient. Ainsi on peut dire que les considérations politiques ont sensiblement déformé le caractère du contrôle de l'Assemblée sur les conditions d'admis-

sion et presque privé ce contrôle de tout sens juridique.

Parmi les conditions indiquées il faut citer encore la célèbre condition du « Selfgovernment », indiquée dans le Pacte d'une façon d'ailleurs assez flottante, par l'expression « qui se gouvernent librement » (*fully self-governing*, du texte anglais). L'intention des fondateurs de la S. D. N. fut d'en faire une association d'Etats, homogène, composée d'Etats reconnaissant le principe démocratique et l'appliquant par ses constitutions. L'homogénéité aurait eu l'avantage d'établir un lien spirituel direct entre l'institution genevoise et les nations démocratiques, ce qui aurait permis à l'opinion publique d'exercer un contrôle parlementaire et à se manifester avec une force décisive, en renforçant ainsi la sanction principale de la S. D. N.

Le principe, juste en soi, est d'une application extrêmement difficile. On a pu le voir à propos d'une autre tentative du même genre. Il s'agit notamment de la doctrine de Tobar, introduite dans une convention du 20 décembre 1907 entre les républiques de l'Amérique centrale et suivant laquelle les parties contractantes s'engageaient à refuser la reconnaissance à tout gouvernement révolutionnaire, tant que la représentation du peuple librement élue n'aurait pas réorganisé le pays dans la forme constitutionnelle. Il va sans dire que de l'application de cette doctrine spécifiquement américaine doit résulter un contrôle international sur le changement du régime interne de chaque Etat et le refus de reconnaissance à tout gouvernement arrivé au pouvoir en violation des formes constitutionnelles. Or, dans l'état actuel de l'organisation de la communauté internationale un tel contrôle est presque inconcevable. Le droit international ne détermine pas les règles de la formation des gouvernements, il ne garantit pas le jeu régulier des constitutions étatiques. Le contrôle international, surtout le contrôle réciproque et inorganisé, laissé à l'arbitrage d'un gouvernement offrirait de si grandes possibilités de détournement, qu'il est extrêmement dangereux d'admettre le principe. L'autonomie constitutionnelle est un des principes de base dans la communauté internationale, principe qui ne saurait être amoindri sensiblement même dans la fédération mondiale, et ne peut être soumis qu'à un contrôle juridictionnel et cela seulement à condition que le droit international soit suffisamment développé et précisé dans la matière

de l'investiture internationale. Ce n'est pas, cependant, le cas.

Le principe du légitimisme nouveau fut repris par Wilson et inséré dans le Pacte sous une autre forme mentionnée plus haut. Le contrôle sur son application fut conféré à l'Assemblée qui devait se prononcer sur les conditions d'admission des Etats. La première Assemblée demanda à sa Commission d'étudier, si les pays se gouvernent librement et d'une façon purement formelle pour ainsi dire, par la tradition on pose cette question à propos de toute demande d'admission. Mais le sens véritable de la condition était déjà défiguré par l'acceptation de la participation de l'Inde et du Siam, par l'admission de l'Ethiopie en 1923. D'autre part, le contrôle de la S. D. N. n'est que momentané et ne joue qu'en cas d'admission, tandis que les changements ultérieurs dans le régime interne des Etats membres échappent à tout contrôle. C'est ainsi que l'Italie et la Pologne ont établi un régime dictatorial sans que la S. D. N. ait le moindre droit d'intervenir. On doit reconnaître que ni le principe même, ni le contrôle qu'il engendrerait ne jouent dans les circonstances actuelles. Le principe est en contradiction flagrante avec la tendance à l'universalité qui anime la S. D. N. et son application se révélait comme impossible. Bien que l'abandon de cette condition ait été politiquement nécessaire, on ne peut passer sous silence qu'ici encore la S. D. N. a sacrifié un principe juridique pour atteindre le plus vite possible son idéal : l'universalité.

Outre ces conditions qui sont intimement liées à la notion même d'Etat, et qui font de l'admission l'équivalent de la reconnaissance, le Pacte pose encore des conditions supplémentaires concernant la force obligatoire des traités et le désarmement. Puisqu'il s'agit ici plutôt d'intentions que d'engagements dont l'exécution est réservée à l'avenir, un contrôle effectif est à peu près impossible, surtout quand il s'agit des Etats nouveaux dont les engagements particuliers sont peu nombreux. C'est pour cette raison principalement que l'Assemblée devait se contenter d'une déclaration solennelle faite par les Etats demandant leur admission. La question se posa d'une façon un peu plus aiguë quant aux Etats ex-ennemis, parce que leur résistance à l'application intégrale des clauses militaires et financières des traités de paix mettait en doute la sincérité de leur intention d'observer les engagements. L'impossibilité pratique

de contrôler la réalisation ou l'intention de réaliser ces conditions a amené l'Assemblée à les laisser dans l'oubli.

A maintes reprises l'Assemblée a ajouté, de sa propre autorité, des conditions spéciales aux Etats, sur l'admission desquels elle devait se prononcer. Ainsi, le 15 décembre 1920 elle avait formulé le vœu suivant : « Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Abanie seraient admis dans la S. D. N., l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités, et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application ». Les déclarations adéquates ayant été faites par les Etats en question, leur admission fut prononcée. Plus tard, la pratique suivie en matière de minorités fut adaptée aux autres matières pour aboutir, dans un cas peu spécial, celui de l'Irak, à une réglementation détaillée, portant sur les diverses questions d'intérêt international.

Juridiquement parlant, il ne s'agit pas dans des cas semblables, des conditions au sens propre du mot. Les membres de la Société, tout en constatant la réalisation des conditions requises, peuvent avoir des doutes, fondés ou non, soit sur l'intention, soit sur la capacité de l'Etat d'accomplir ses fonctions internationales dans certaines matières et, sous menace de non-admission, l'obligent à donner des garanties supplémentaires. Ces garanties peuvent être très différentes. Ainsi les droits minoritaires sont placés sous la protection et sous le contrôle du Conseil, tandis que la déclaration de l'Ethiopie concernant ses engagements relatifs à l'esclavage ne prévoit aucun contrôle spécial. Au point de vue politique, ce sont certainement des conditions supplémentaires, non exigées par le Pacte, mais juridiquement, ce sont des engagements spéciaux, pris dans des circonstances particulières et désavantageuses pour les Etats intéressés, au moment de leur admission dans la S. D. N. Ce sont des engagements d'un caractère international sur l'exécution desquels un contrôle international est prévu. Nous en traiterons aux chapitres correspondants.

La décision de l'admission est de la compétence exclusive de l'Assemblée. Cette décision n'est pas un acte de reconnaissance, c'est une approbation d'une adhésion conditionnée,

approbation qui reste à la discrétion entière de l'Assemblée, et dépend en premier lieu de la volonté des Etats-membres. Le candidat peut satisfaire tous les caractères de légalité prévus par le Pacte, mais le refus des Etats de collaborer avec lui dans le système de solidarité particulière prime la valeur des conditions, et sa candidature peut être repoussée. Autrement dit, l'admission n'est pas automatique, elle ne résulte pas nécessairement et obligatoirement d'une situation de fait et de droit. Dans ce sens l'Assemblée n'est pas liée par le fait que les conditions sont dûment remplies. Mais elle l'est dans l'autre : elle ne peut admettre que des Etats qui remplissent les conditions prévues, fixant un minimum désirable pour assurer la collaboration effective au sein de l'institution. Ces principes, applicables dans chaque association ouverte, sont entièrement confirmés par la jurisprudence de la S. D. N.

Quelles sont les conséquences juridiques d'un vote d'admission à l'égard des conditions posées ? La question n'a d'importance pratique que pour les Etats nouveaux sollicitant leur admission dans la Société avant leur reconnaissance par tous les membres de la communauté internationale. Mais elle fut vivement débattue dans la doctrine sous une forme un peu particulière : est-ce que le vote d'admission équivaut à la reconnaissance ? Si oui, quels effets a-t-il à l'égard des Etats qui ont voté contre l'admission ? La réponse est très simple. Le vote n'est pas l'acte de reconnaissance, mais il l'implique indirectement. En effet, le vote d'admission sanctionne les conditions formulées par le Pacte. Celles-ci correspondent, par leur contenu, aux conditions requises des Etats pour qu'ils soient reconnus. Le vote d'admission, tout en étant un acte-condition qui approuve l'adhésion d'un Etat à un ordre juridique conventionnel, est conjointement un acte de reconnaissance. Cet acte est obligatoire pour la minorité, parce qu'elle est également liée par une décision régulière de l'Assemblée. Ainsi, l'Assemblée en statuant sur les conditions prévues dans son article 1,₂ contrôle simultanément la survenance des conditions de fait nécessaires à constituer un Etat, et procède à une reconnaissance collective.

Le contrôle de l'Assemblée sur la capacité des Etats à accomplir leurs fonctions internationales ne s'exerce qu'une

fois, au moment de l'entrée du membre dans la S. D. N. Doit-on en déduire que la S. D. N. soit privée de tout droit et de tout moyen de contrôle sur cette capacité, ultérieurement ? Supposons pour un moment qu'un Etat-membre de la S. D. N., par suite des événements sociaux, ne présente plus les critères énoncés par l'art. 1 du Pacte, n'est plus un Etat libre, n'a pas de gouvernement stable et effectif, etc... Cesse-t-il ipso facto de faire partie de la S. D. N. ? Nous ne le pensons pas. Nous ne pensons non plus que l'art. 16, 4 lui soit applicable, tant qu'il ne s'agit pas d'une violation du Pacte. Mais il est également impossible de refuser à la S. D. N. tout droit de regard sur l'exercice des fonctions internationales par les membres dont le statut juridique est déterminé par le Pacte. Ce droit de regard découle logiquement des principes directeurs du Pacte, bien qu'il ne soit pas prévu directement par une stipulation spéciale. Rien n'empêche la S. D. N. de constater l'insuffisance d'un Etat dans l'exercice de ses fonctions internationales et de prendre les mesures propres à rétablir l'efficacité et le bon fonctionnement de celles-ci ; juridiquement ces mesures correspondraient aux conditions spéciales imposées à certains Etats au moment de leur entrée dans la S. D. N. La pratique a une tendance très nette à suivre cette voie. Par exemple, l'entr'aide financière a pour but la nécessité de mettre certains Etats en mesure de faire face à ses obligations financières. Tout comme l'exécution des conditions spéciales, la mise en vigueur des mesures convenues entre la S. D. N., représentée en général par le Conseil, et l'Etat intéressé, est également contrôlée. La gravité des mesures prises et les modalités de contrôle varient suivant les cas, mais au fond, ce sont des actes juridiquement identiques. Ils sont des dérogations au droit commun international qui s'expliquent par la situation spéciale de certains pays.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DE LA RÉGLEMENTATION DES MODALITÉS DES COMPÉTENCES

Les statuts juridiques des Etats et des autres collectivités peuvent être incessamment modifiés par des grandes conventions internationales ou par des accords particuliers, volontaires ou imposés par la force. La société amorphe ne connaît pas d'institutions appelées à réglementer le contenu des compétences étatiques et à fixer leur étendue territoriale. Il est vrai que le gouvernement de fait international se charge occasionnellement de cette tâche par la force même des choses, mais ses interventions n'ont encore rien de régulier. Les Etats conservent, dans la communauté inorganisée, une compétence presque entièrement discrétionnaire d'effectuer, tant que leur force le permet, des modifications dans le statut juridique des autres Etats. Mais déjà le contrôle international imprègne ce domaine du droit international. Nous examinerons son évolution dans : A) les modifications de l'étendue territoriale et B) la réglementation de son contenu.

A. — LA COMPÉTENCE TERRITORIALE

Il n'existe pas de règle juridique déterminant l'opportunité de la délimitation des frontières qui pourrait trouver ainsi un aspect de la légalité. L'histoire a bien connu quelques principes qui ont eu une certaine influence sur le changement des frontières étatiques. Ainsi le principe d'équilibre exigeait une répartition des territoires quelque peu égalitaire entre les principales puissances, afin de maintenir un balancement des forces évitant l'hégémonie. Il comportait certainement un contrôle renforcé sur la politique impérialiste des Etats, contrôle exercé par l'ensemble d'autres Etats intéressés réunis en conférences interna-

tionales, telles les congrès de Westphalie, d'Utrecht, de Münster, etc.. Mais dans l'organisation internationale très diffuse du temps moderne on n'avait rien pu faire d'autre que renforcer le contrôle réciproque en affectant aux missions diplomatiques le caractère permanent. Le successeur du principe de l'équilibre, le légitimisme, avait une influence beaucoup plus restreinte. Au contraire, le principe des nationalités, dont l'influence devient décisive à partir de 1848, correspond déjà à une réalité sociale. Accordant à la solidarité des groupements nationaux une valeur prépondérante, considérant l'Etat comme une incarnation de l'unité nationale homogène, le principe des nationalités trace par là même les frontières qui, en idéal, doivent suivre les frontières ethnographiques. Il faut constater que la plupart des Etats européens sont des Etats nationaux, et que leurs frontières sont en général conformes à l'expansion ethnographique. Sans doute approximativement, parce que toute une série d'autres considérations historiques, géographiques, économiques, stratégiques entrent en jeu dans la délimitation territoriale. Tous ces principes, bien qu'assez diffus, guident la détermination des circonscriptions étatiques.

Comment et par qui sont-ils contrôlés dans leur application ? En général exclusivement par les parties intéressées. Mais il arrive — et de plus en plus souvent — qu'un gouvernement de fait international intervient et détermine les frontières, en pesant la valeur des principes mentionnés. L'activité du Conseil Suprême est très caractéristique à ce sujet. Presque toutes les nations européennes lui présentaient leurs revendications, les autres leurs objections. Le Conseil Suprême détermina sur la base de cette documentation la plus grande partie des frontières, n'en laissant qu'une partie à la décision des populations consultées. Le principe dirigeant toute l'activité du Conseil Suprême fut incontestablement le principe des nationalités. Lorsque ce principe offrait les éléments indubitables d'une délimitation, la frontière fut fixée et la décision enregistrée par les traités de paix. Mais lorsque des doutes persistaient, la délimitation ne fut décidée que provisoirement ou bien laissée à la disposition de la population intéressée elle-même. Les multiples plébiscites organisés en vertu des traités de paix de 1919 et 1920 témoignent de toute l'importance qu'on accordait au principe des nationalités.

Le successeur du Conseil Suprême devenait la Conférence des Ambassadeurs. Le rôle de la Conférence des Ambassadeurs n'a jamais été nettement défini dans aucun acte officiel de droit international. Elle trouve bien son origine dans certaines dispositions des traités d'après-guerre relatives à la délimitation des frontières des nouveaux Etats (Art. 87 et 88 du Traité de Versailles et art. 91 du Traité de Saint-Germain). On n'en connaît pas toutefois la constitution précisant ses attributions, et les conditions de son fonctionnement. Instituée pour continuer l'œuvre du Conseil Suprême des Alliés, elle eut pour mission de veiller à l'exécution des clauses politiques des Traités de paix et spécialement de contrôler la fixation sur place des nouvelles lignes-frontières par de multiples commissions de délimitation, ainsi qu'en vue de décider définitivement la frontière dans les cas où la population devait se prononcer. Son rôle était dans la plus grande partie secondaire, mais dans la fixation des frontières laissées en doute, la Conférence des Ambassadeurs avait le droit et le devoir de se prononcer définitivement. De nombreux cas portés devant elle par les intéressés témoignent de l'effort qu'elle a fait, seule ou conjointement avec le Conseil de la S. D. N. pour achever la fixation des frontières européennes. Nous ne citerons ici que les cas les plus importants.

La question de Vilna. — Une déclaration du Conseil Suprême en date du 8 décembre 1919 fixa la frontière provisoire entre la Pologne et la Lithuanie. Cette frontière fut constamment violée des deux côtés, mais surtout par l'occupation de Vilna par les troupes du général Zeligovsky. Le Conseil de la S. D. N., saisi à maintes reprises par les Etats intéressés, établit d'abord deux zones neutres en territoire contesté, et déploya ses efforts pour organiser un plébiscite et ensuite pour fixer une ligne de démarcation. Ses efforts se brisèrent à l'opposition des deux parties. En 1922 le Conseil décida d'envoyer sur place une commission chargée de lui présenter un rapport sur le tracé de la ligne qui pourrait être éventuellement adoptée. Se basant sur le rapport présenté, le Conseil traça la ligne de démarcation provisoire qui ne fut pas acceptée par les parties. Alors la Pologne invita la Conférence des Ambassadeurs à faire usage du droit que lui donnait l'art. 77 du Traité de Versailles ainsi libellé : « Les

frontières de la Pologne qui ne sont pas spécifiées par le présent traité seront ultérieurement fixées par les principales puissances alliées et associées ». Le 15 mars 1923, la Conférence des Ambassadeurs rendit sa décision, en fixant la frontière dans la région de Vilna, conformément à la ligne provisoire de démarcation recommandée par le Conseil.

La question de la Haute-Silésie surgit après le plébiscite effectué en vertu de l'art. 88 du Traité de Versailles. Les résultats du plébiscite furent assez confus et ne dissipèrent point les difficultés de la démarcation définitive. La Commission plébiscitaire devait présenter au Conseil Suprême une proposition sur le tracé, en tenant compte du vote exprimé par les habitants ainsi que de la situation géographique et économique des localités. Mais ni la Commission, ni le Conseil Suprême n'aboutirent à un arrangement, parce que la démarcation à base purement ethnographique aurait compromis l'unité économique de la région. Dans ces conditions, le Conseil Suprême sollicita l'intervention du Conseil de la S. D. N., le priant d'examiner les difficultés et de lui faire connaître la solution qu'il recommanderait. La recommandation du Conseil se conforma, autant que possible, aux vœux exprimés par les habitants au cours du plébiscite. Pour éviter les troubles que le tracé de la nouvelle frontière pouvait apporter dans les conditions économiques et industrielles, ainsi que pour assurer la continuité de la vie économique dans la région, le Conseil jugea nécessaire de prévoir des mesures spéciales établissant un régime transitoire qui devait être stipulé par une convention entre la Pologne et l'Allemagne. La Conférence des Ambassadeurs accepta le 20 octobre 1921 la recommandation du Conseil et la question de la Haute-Silésie fut tranchée malgré sa complexité.

Les frontières de l'Albanie furent tracées par les grandes puissances encore en 1913, après les guerres balkaniques. La grande guerre créa néanmoins une situation incertaine et la Conférence des Ambassadeurs s'occupa de leur détermination définitive. La pénétration continuelle des troupes yougoslaves et grecques provoqua une tension sérieuse et l'Albanie saisit le Conseil de la S. D. N. se basant sur l'art. 11 du Pacte. La dis-

cussion s'engagea sur la validité de la décision des grandes puissances et sur l'opportunité de traiter cette question des frontières devant le Conseil, étant donné que la Conférence des Ambassadeurs en était déjà saisie. L'Albanie contestait la compétence de la Conférence des Ambassadeurs, déclarant que les frontières avaient été fixées par les grandes puissances représentant le concert européen, et que seule la S. D. N. avait pris la succession de celui-ci, tandis que la Conférence des Ambassadeurs n'avait à connaître que des rapports entre les Etats participant aux traités de paix. Le Conseil ne partagea pas l'avis du gouvernement albanais et jugea inopportun de se saisir de la question, puisque un autre organe la discutait à ce moment. La décision sur la délimitation de la frontière fut prise par la Conférence des Ambassadeurs qui nomma ensuite une commission chargée d'établir le tracé définitif et de le fixer sur le terrain. Cette décision fut acceptée d'abord par la Yougoslavie, et plus tard par l'Albanie.

Ces exemples suffisent pour démontrer qu'à la suite des grands cataclysmes internationaux bouleversant les frontières étatiques, une autorité de fait internationale surgit et une procédure s'établit pour déterminer les frontières nouvelles, en tenant compte de divers principes reconnus à ce sujet par le droit international. On peut sans doute critiquer l'activité du Conseil Suprême et de la Conférence des Ambassadeurs, et lui reprocher sa partialité politique. Mais il serait injuste de ne pas constater un progrès dans le fait qu'une institution internationale se charge d'apprécier les revendications souvent opposées des parties intéressées concernant la délimitation de leurs frontières et de trancher les divergences d'opinion à ce sujet, en se basant sur les principes peu nombreux et diffus du droit en cette matière. L'intervention d'un organe international comporte toujours plus d'objectivité dans l'application des règles juridiques que les délibérations directes entre les vainqueurs et vaincus où ce n'est que la force des armes qui, le plus souvent, décide. Mais sans doute la situation reste encore sous l'influence politique et sous la menace de partialité de la décision acceptée. La solution judiciaire présenterait plus de garanties d'objectivité, mais elle ne peut être envisagée que pour des cas assez rares où le conflit sur la délimitation de la frontière ne se présente que

sous l'aspect de légalité. Mais la délimitation des frontières étatiques est le plus souvent une question d'opportunité qui doit être résolue par une loi, par un acte-règle. C'est alors à l'organe législatif qu'incombe la compétence de décider sur l'étendue territoriale des compétences étatiques dans la communauté internationale.

* *

La délimitation des frontières comporte toute une série d'opérations dérivées dont l'exécution est ordinairement laissée aux parties contractantes. Tel sont les votes plébiscitaires, et l'échange des populations. La complexité de l'exécution, les multiples possibilités de les entraver et le besoin de sécurité ont conduit les Etats à contrôler l'exécution de ces opérations. Les modalités du contrôle sont assez différentes et s'adaptent largement aux circonstances. En général, les Etats organisent un contrôle réciproque, mais nombreux sont aussi les cas, où la mission de surveillance est confiée aux organes internationaux spécialement constitués.

*
* *

LES CONTRÔLES PLÉBISCITAIRES.

Le principe plébiscitaire s'introduit au cours du XIX^e siècle soit comme base d'une cession du territoire, soit comme une condition corrélative à tout changement de frontière. L'importance pratique de ce principe et la multitude d'infractions possibles dans son exécution ont bientôt conduit les Etats à instituer un contrôle effectif de l'organisation du vote plébiscitaire. Il était clair, dès le commencement, que le vote ne pouvait avoir de valeur attributive d'une compétence territoriale que s'il était donné de plein gré par une population qui n'a subi aucune pression, surtout administrative, en faveur d'une des parties. Il s'agit donc de trouver un moyen pratique empêchant d'influencer impartialement la libre expression de la volonté populaire.

Un des premiers plébiscites organisés en vertu d'un traité international fut celui de Moldavie et de Valachie, stipulé par le traité de Paris de 1856. Contrairement aux plébiscites anté-

rieurs (qui d'ailleurs n'avaient pas pour base juridique un traité international), celui de 1857 fut pour la première fois surveillé par une commission qui se composait de six membres, délégués des puissances signataires. Mais les attributions de cette commission furent assez restreintes : elle était appelée à donner des conseils pour l'exécution du plébiscite aux régents nommés par le gouvernement turc. Pourtant, la commission a rendu des services importants grâce aux efforts des délégués de certaines puissances favorables à l'union de ces deux principautés. Ces délégués tâchaient d'étendre la compétence de la commission et parvinrent à organiser le contact direct avec la population, à recevoir et à examiner de nombreuses pétitions émanant de la population sévèrement comprimée par l'administration turque. Mais même malgré les soulagements apportés par l'action énergique de la commission, l'organisation du plébiscite en Moldavie et en Valachie reste, dans l'histoire diplomatique, comme une preuve d'inutilité et de dangers d'un plébiscite non contrôlé ou surveillé par un organe international sans pouvoirs satisfaisants. Le traité de Paris voulait à tout prix garder intacte la souveraineté de la Turquie, souci qui a compromis non seulement l'institution d'un contrôle international véritable, mais aussi les résultats du plébiscite lui-même.

Tous les plébiscites ultérieurs effectués en exécution des traités furent surveillés d'une façon plus ou moins rigoureuse. Seulement, ce furent en général les gouvernements des Etats cessionnaires qui exercèrent le contrôle et qui furent appelés à assurer l'impartialité de l'administration qui, l'expérience l'a démontré, peut exercer une pression néfaste sur la population votante. La preuve en est fournie par un exemple tiré de la pratique récente : le soi-disant « plébiscite » de Wilna, effectué par le général Zeligowsky, qui ne fut pas reconnu par la Société des Nations.

La défectuosité de l'exécution des plébiscites et les accusations en falsifications qu'ils ont provoquées de tous côtés ont conduit les Etats à exercer lors de l'exécution d'un plébiscite un contrôle impartial ne pouvant être qu'un contrôle international ; celui-ci serait effectué par une commission spéciale créée à cette fin par le traité dans lequel serait stipulée la clause plébiscitaire. L'internationalisation se fait dans deux directions :

par l'élargissement des pouvoirs des commissions de plébiscite et par la dénationalisation de sa composition. C'est dans cette voie que s'engagea la Conférence de la paix quand elle eut à organiser de multiples plébiscites provoqués par la reconnaissance implicite du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En vertu de ces traités de paix, les commissions de plébiscite ne se bornent plus, comme auparavant, à contrôler l'exécution de plébiscite par le gouvernement cessionnaire. On leur attribue des pouvoirs administratifs à la fois sur le territoire plébiscitaire et sur l'opération du vote. On leur attribue le pouvoir d'empêcher toute possibilité d'influence autoritaire en éliminant les fonctionnaires nommés par le gouvernement central, en se substituant à eux dans la mesure jugée désirable par la commission elle-même, en contrôlant de près le fonctionnement de l'administration locale, en faisant évacuer les forces militaires des parties, en organisant la police internationale, etc. Le terrain impartial ainsi préparé, elles prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter le plébiscite lui-même. Au point de vue juridique, il faut ajouter encore que la commission jouit d'une indépendance complète vis-à-vis des Etats contractants. C'est à elle seule d'établir son règlement intérieur, d'interpréter ses pouvoirs et de statuer sur toutes les questions auxquelles l'exécution de la clause plébiscitaire peut donner lieu. Donc, la commission du plébiscite, telle qu'elle est définie par les dispositions des traités de paix de 1919 et de 1920, est un organe vraiment international, avec des pouvoirs qui, une fois attribués, rentrent dans sa compétence discrétionnaire, en exclusion de tous les autres pouvoirs pouvant compromettre le jeu normal du principe plébiscitaire.

L'internationalisation de la composition des commissions de plébiscite a fait, elle aussi, des progrès considérables depuis les traités de paix. On n'a pas établi un système uniforme pour tous les cas, mais l'analogie du principe de base est incontestable. Tout d'abord, on a exclu la représentation des Etats directement intéressés, soit complètement, soit en n'accordant aux parties que le droit de participer aux travaux de la commission par l'intermédiaire de conseillers techniques, sans droit de vote. Les membres des commissions devaient être nommés par

les puissances spécialement désignées à cet effet par le traité, mais en fait la nomination fut effectuée par le Conseil Suprême. Dans tous les cas, sauf celui de la Haute-Silésie où il y avait des membres neutres, les commissions se composaient de représentants des Etats belligérants, ce qui diminuait un peu l'impartialité de l'internationalisation. Il faut encore indiquer que pour surveiller efficacement les administrations locales, un nombre assez important de personnel subalterne était nécessaire. En général, on recrutait ce personnel parmi les habitants du territoire plébiscitaire.

La tâche des commissions était limitée à l'exécution du plébiscite ; elle était temporaire : l'opération de plébiscite accomplie, les commissions n'avaient qu'à présenter les résultats à la Conférence des Ambassadeurs qui décidait le sort des territoires plébiscitaires en conformité avec les conséquences juridiques du vote. Dans ces conditions les plébiscites d'après guerre ont fonctionné d'une façon, sinon irréprochable, du moins sans vices essentiels pouvant compromettre les conséquences juridiques du vote.

L'organisation de deux plébiscites d'après guerre, prévus par le traité de Versailles, — celui de Eupen-Malmédy, et celui, réservé pour l'avenir, du Bassin de la Sarre, — diffèrent sensiblement du système plébiscitaire susmentionné.

Dans la question d'Eupen et de Malmédy, le Conseil de la Société des Nations avait à surveiller l'application, par le Gouvernement belge, de la clause du traité de Versailles (art. 34) quant à la consultation populaire qui était prévue comme condition résolutoire pour la reconnaissance de la souveraineté belge sur ces districts. La consultation devait être organisée par le Gouvernement belge, car c'était la Belgique qui juridiquement avait le droit de souveraineté préalable sur ces districts. Mais c'était à la Société des Nations de décider définitivement le transfert de la souveraineté en conformité avec la condition résolutoire du plébiscite. Ce n'était donc qu'indirectement que la Société des Nations pouvait s'intéresser à l'exécution de cette consultation populaire. Toutefois, ce droit comportait le devoir et la possibilité de vérifier : si les conditions établies par les autorités belges étaient en harmonie avec la lettre et avec l'esprit du traité, s'il n'existait pas des preuves précises et concordantes

que le résultat de la consultation populaire avait été déterminé par des moyens d'intimidation et de pression, des abus d'autorité et des menaces de représailles qui auraient empêché la libre expression de la volonté de la population.

Quelles pouvaient être les voies pratiques, par lesquelles la Société des Nations s'acquitterait de sa tâche ? Le Gouvernement allemand, voyant dans l'établissement du contrôle une garantie de ses intérêts et s'appuyant sur l'art. 34 du traité de Versailles ainsi que sur la lettre des puissances alliées du 16 juin 1919, aux termes de laquelle la consultation populaire fut placée sous la protection de la Société des Nations, demandait l'envoi dans ces districts d'une commission pour contrôler le vote et surveiller l'exécution du plébiscite, afin que la Société des Nations puisse se procurer la documentation nécessaire lui permettant de prendre une décision définitive et pour que la liberté de vote ne soit pas gênée par des menaces ou par l'application de mesures d'ordre juridique et économique portant préjudice aux votants.

Mais le Conseil a, à juste titre, estimé qu'il n'était pas compétent pour intervenir avant l'expiration du délai de six mois prévu pour la consultation et avant que le gouvernement belge lui eût régulièrement communiqué les résultats de cette consultation. Mais dès que ceci fut fait, le Conseil examina la question à fond. Le rapport présenté par Da Gunda, recherché attentivement, comment le traité fut exécuté, et cela à la lumière des documents présentés par le gouvernement belge, ainsi que des protestations du gouvernement allemand. Le rapporteur examine certains points juridiques et pèse la valeur des interprétations des parties intéressées. Il se prononce en faveur de la thèse belge quant à l'organisation de la consultation. Il examine ensuite les protestations visant l'exécution de la consultation et constate que les accusations allemandes ne sont pas fondées. Ainsi, par la voie ordinaire de ses délibérations, le Conseil contrôla l'exécution de la consultation populaire. Sans doute, ce contrôle n'était ni direct, ni simultané, comme celui des autres plébiscites issus de la grande guerre, mais ce serait émettre une assertion quelque peu fausse que de refuser à ce contrôle toute efficacité et toute influence. On peut se demander si, dans le domaine des plébiscites, un contrôle de résultats est suffisant, mais on doit reconnaître que, dans les limites tracées

par le traité de Versailles, le Conseil a exercé son devoir de contrôle avec toute l'efficacité désirable.

*
* *

L'ÉCHANGE DES POPULATIONS

Le souci de faire respecter le principe de nationalité dans les fluctuations des frontières étatiques après la grande guerre a conduit certains gouvernements à recourir à des moyens inconnus jusque-là et à pratiquer l'échange des populations. C'est certainement un procédé exceptionnel qui se justifie à grand peine. Dans son application ce procédé est sujet à toutes sortes de fraudes tant que son exécution est confiée à une administration mal intentionnée à l'égard des individus, exécution dans laquelle elle aime ordinairement à faire pression en faveur de la cause nationale. Il était donc de toute sagesse d'instituer un contrôle international de cet échange des populations qui fut stipulé d'abord par un traité entre la Grèce et la Bulgarie, signé le 27 novembre 1919 et imité plus tard, dans des termes analogues ou presque par un traité entre la Grèce et la Turquie, conclu en 1923. Ces deux traités instituent des commissions mixtes, composées de membres nommés par les parties et d'autres par le Conseil de la S. D. N. et parmi lesquels le président doit être choisi. Toutes les décisions sont prises à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante en cas de partage. La Commission mixte gréco-turque a, en outre, le droit de former dans toutes les localités où elle le juge nécessaire, des sous-commissions se composant de deux membres nommés respectivement par les parties et d'un membre-président, nommé par la Commission. Les attributions et les tâches de ces commissions sont déterminées par la Commission mixte dont elles sont les organes subordonnés. Les commissions mixtes ont deux sortes d'attributions : d'une part, elles ont à surveiller l'exécution des traités relatifs à l'émigration réciproque, d'autre part, elles ont tous pouvoirs de prendre les mesures nécessaires à l'exécution et de décider toutes les questions auxquelles l'application des traités pourrait donner lieu.

L'immixtion des Commissions mixtes d'échange des populations dans le système administratif des Etats contractants est

assez grande. En fait, elles se substituent aux Etats dans l'exécution des traités d'émigration réciproque et éliminent, pour une bonne part, l'autorité des gouvernements respectifs. A ce point de vue les commissions mixtes ressemblent beaucoup à celles chargées de surveiller l'exécution des plébiscites. Cette ressemblance se comprend bien : l'échange des populations n'est, au fond, rien d'autre qu'une forme exceptionnelle et compliquée de plébiscite. La parenté de principe amène la similitude institutionnelle.

B. — CONTRÔLE DU CONTENU DES COMPÉTENCES

I. — Limitations générales.

1. *Droit colonial.*

L'inégalité du développement des peuples crée une situation qui nécessite de tous temps l'ingérence des nations civilisées dans la vie sociale des populations arriérées, ingérence qui trouve sa réglementation juridique dans le régime spécial des colonies, des protectorats et des mandats. Les statuts juridiques de ces collectivités sont déterminés en partie par le droit international général, en partie par les actes particuliers précisant les modalités de chaque institution. Ils établissent des systèmes variables de superposition des compétences dans l'étendue du pouvoir administratif qu'ils accordent aux puissances colonisatrices. Parfois ces dernières administrent directement certaines collectivités, parfois une collaboration juridique s'établit entre les autorités locales ou indigènes et les autorités métropolitaines. Dans le premier cas, on parle d'une colonie, dans l'autre d'un protectorat. Dans tous les cas, l'aménagement des compétences s'effectue en vertu du droit international qui détermine les rapports juridiques des deux collectivités-indigène et métropolitaine, sans les fusionner dans une communauté homogène. L'originalité juridique de la collectivité indigène n'est supprimée par aucun régime colonial, qu'il s'agisse d'une colonie ou d'un protectorat.

Le statut juridique *colonial* déterminé par le droit international investit la puissance colonisatrice de la compétence d'accom-

plir une mission spéciale qui consiste dans l'exercice de la tutelle sur les peuples mineurs. L'institution coloniale est une institution internationale ayant pour but le développement et le bien-être des populations indigènes et accordant les compétences qui, en principe, sont susceptibles d'être contrôlées dans leur exercice par la communauté internationale. Ce contrôle n'est pas organisé. Il ne s'exerce qu'occasionnellement sur l'application du statut colonial ou de protectorat, reprenant au contraire une forme très développée dans le système des mandats.

Le droit international réglemente tout d'abord l'attribution de la compétence coloniale en posant des règles pour l'occupation des territoires. Il prescrit une occupation effective et continue, ainsi que la notification. Cette notification doit permettre aux gouvernements étrangers de contrôler la régularité de l'institution d'un régime colonial, régularité qui est constatée par la reconnaissance. Il est pourtant plus ou moins clair que ce contrôle réciproque ne vise pas tant la protection de la légalité que la sauvegarde de l'intérêt propre des puissances.

La notification est exigée aussi pour l'établissement du protectorat, qui doit être reconnu. Les Etats étrangers ont à rechercher si le protectorat correspond à une nécessité sociale, c'est-à-dire si vraiment la collectivité indigène est incapable de se diriger elle-même, si elle a accepté le protectorat par un acte international et si celui-ci est conforme aux règles du droit international y relatives. Faute de ces conditions, la reconnaissance peut être refusée. Elle peut l'être aussi, si l'établissement du protectorat affecte les intérêts des Etats tiers. Mais tout ce contrôle est plutôt théorique. En pratique, il est rare que les Etats protestent contre l'établissement d'un protectorat.

Le statut colonial oblige les Etats civilisés à exercer une mission civilisatrice déterminée par les règles internationales codifiées en partie dernièrement par la Convention de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919, posant les grandes lignes du droit colonial. On a bien établi un contrôle efficace sur l'application de certaines obligations incombant aux Etats colonisateurs, mais en général l'activité coloniale des Etats échappe à toute surveillance. Celle-ci ne commence qu'à s'organiser, mais avec de grandes difficultés. Bien que le droit

international ait stipulé des dispositions normatives, d'origine coutumière ou conventionnelle, destinées à guider l'utilisation des statuts coloniaux par les Etats, ceux-ci conservent une compétence largement discrétionnaire propre à toute activité d'administration. La surveillance de cette activité exige un contrôle très bien organisé, et la communauté internationale d'avant-guerre était incapable de fournir les éléments nécessaires à une telle organisation. Ce n'est que par l'art. 22 du Pacte que le contrôle fut organisé et introduit. Le contrôle réciproque, seul admis dans la communauté amorphe d'avant-guerre, ne pouvait pas donner de résultats sensibles. Les Etats colonisateurs se sentaient assez forts pour écarter l'intervention des autres Etats — si légitime qu'elle fût — dans leurs affaires coloniales. Ce n'est qu'à la suite de grands bouleversements politiques que le contrôle devint plus efficace et aboutit à des décisions d'une grande importance. Ainsi, les puissances alliées et associées, par l'art. 119 du Traité de Versailles, ont destitué l'Allemagne de ses fonctions coloniales, parce que celle-ci, ayant commis un crime épouvantable contre la civilisation, ne pouvait plus être considérée comme capable d'exercer une mission civilisatrice, une fonction internationale. Le sort des colonies allemandes fut ensuite confié à la S. D. N. qui devait se charger de leur administration.

Il est intéressant de remarquer que les collectivités indigènes sont dépourvues de toute possibilité juridique d'exercer le contrôle sur l'application du statut colonial ou de protectorat par les Etats métropolitains. Le statut international des colonies et des protectorats a certainement pour but la protection des collectivités indigènes contre l'arbitraire des métropoles. Mais en même temps il prive ces collectivités de tout recours, il n'institue aucun procédé par lequel les indigènes puissent s'opposer aux infractions commises à leur statut. Leur situation est comparable à celle des nations opprimées et la transformation des colonies et des protectorats en Etats indépendants (ce qui doit être la conséquence logique de la mission de civilisation) est également enchaînée par la compétence discrétionnaire des puissances colonisatrices.

Le droit colonial actuel est manifestement vicieux en maints points. Il confère aux Etats civilisés l'exercice d'une fonction

internationale. Mais ces Etats ne l'exercent pas tant dans l'intérêt de la communauté internationale toute entière et dans celui des collectivités indigènes, que dans leur intérêt particulier. L'absence d'un contrôle sur la conformité de leur activité aux buts d'ordre civilisateur, permet aux Etats de détourner leurs pouvoirs et d'exploiter les richesses naturelles des colonies et des protectorats à leur profit exclusif, et parfois dans une mesure manifestement nuisible aux populations coloniales. Enfin ce n'est pas la communauté internationale qui désigne les Etats capables d'exercer cette fonction internationale ; ce sont les Etats eux-mêmes qui occupent les colonies et qui s'instituent par la force ouverte ou déguisée, en gouvernements coloniaux. Ce n'est que dans le système des mandats qu'on a eu l'intention de parer partiellement aux inconvénients et aux défauts du droit colonial.

2. *Les mandats.*

L'art. 22 du Pacte, instituant le régime des mandats, organise la fonction internationale de tutelle sur les peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes.

Il organise un service public international et confie son exercice aux Etats dont la capacité dans la gestion coloniale est reconnue. Il comporte, en même temps qu'avec les chartes complémentaires, une réglementation plus précise de cette fonction. Enfin — et c'est le plus grand pas fait en avant dans le droit colonial par le Pacte — il constitue un contrôle effectif international sur l'exercice de cette fonction internationale par les Etats qui en ont accepté la charge. Ce n'est pas la nation colonisatrice qui apprécie seule et à l'exclusion presque entière des autres Etats les modalités et les effets de son action civilisatrice, c'est un organe international, la S. D. N. qui contrôle d'une façon permanente et effective l'opportunité et la légalité de la gestion administrative pour laquelle la responsabilité du mandataire est le pivot. C'est l'internationalisation assez poussée de la fonction de tutelle qui a permis l'organisation de ce contrôle.

Le contrôle s'exerce tout d'abord sur l'investiture. Il ne s'agit plus d'un fait-condition (l'occupation ou le traité) par lequel s'effectue l'investiture, il ne s'agit plus d'une investiture unilatérale, autonome, et par conséquent difficilement contrôlable au point

de vue de sa légitimité et de sa régularité. Les puissances sont désignées à exercer la fonction de tutelle internationale par les organes de la communauté internationale et en tant qu'agents de celle-ci. Ces puissances doivent satisfaire à certaines exigences énoncées dans l'art. 22, alinéa 2, du Pacte : elle doivent être des nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assurer les responsabilités qui incombent aux agents internationaux. Le Conseil de la S. D. N. n'ayant été encore constitué, ce fut le Conseil Suprême qui procéda à la désignation des mandataires. Il n'y a pas de doute que dorénavant la compétence de nomination appartient exclusivement au Conseil de la S. D. N. Le Conseil a indiscutablement aussi le droit de révocation des mandataires dont l'incapacité d'exercer la mission de tutelle devient évidente. Comme la destitution est une mesure très grave, un recours juridictionnel pourrait être envisagé au profit du mandataire devant la Cour permanente de justice internationale. Ce ne sont, cependant, que des controverses sur la légalité de la révocation qui peuvent être vérifiées par la Cour, tandis que les considérations d'opportunité sont de la compétence exclusive du Conseil.

Le contrôle sur l'exercice de leurs fonctions internationales par les puissances mandataires est la caractéristique la plus importante du régime colonial inauguré par la S. D. N. Une première question se pose : quelle est l'étendue du contrôle institué ? La réponse en fut donnée par le rapport de M. Hymans approuvé à l'unanimité par le Conseil : « Quelle sera la responsabilité de la puissance mandataire vis-à-vis de la S. D. N. ou, en d'autres termes, sur quoi portera le droit de contrôle de la S. D. N. ? Le Conseil devra-t-il se contenter d'examiner si la Puissance mandataire est restée dans les limites des pouvoirs qui lui avaient été conférés ou devra-t-il examiner si la Puissance mandataire a fait un bon usage de ces pouvoirs et si son administration a été conforme aux intérêts de la population indigène ? L'interprétation la plus large me paraît devoir être adoptée. »

Il ressort clairement de cet exposé que le contrôle exercé par le Conseil n'est pas seulement un contrôle de légalité, mais aussi un contrôle d'opportunité. C'est une constatation d'une

importance considérable qui ne saurait être basée sur le rapport, bien que très substantiel, de M. Hymans, mais qui doit s'appuyer sur la nature même des mandats. La grande question qui se pose est de savoir si les mandataires, dans l'exercice de leur fonction internationale sont des gouvernants et s'ils possèdent, en conséquence, une compétence discrétionnaire, ou bien s'ils ne sont que des agents internationaux compris dans une hiérarchie internationale, particulière. Les mandataires exercent une fonction internationale. C'est la communauté internationale qui, par l'intermédiaire de ses organes, les investit de cette tâche et les oblige de l'accomplir à son nom et pour son compte. C'est donc la S. D. N., l'incarnation de la communauté internationale, qui gouverne en droit les pays sous mandat. Déformant l'adage connu, on peut dire que la S. D. N. gouverne, mais n'administre pas. Le rôle S. D. N. est en principe le même que dans le cas du gouvernement de la Sarre, avec cette différence toutefois que l'administration sarroise est assumée par une commission, un organe international proprement dit, tandis que dans le cas des mandats la mission correspondante est confiée aux gouvernements étrangers qui sont les mieux montés pour exercer la fonction. Les Etats mandataires sont les agents de la Société, et il appartient au Conseil de statuer sur le degré d'autorité dévolu aux mandataires (art. 22, 8). Juridiquement, ils n'ont en principe aucune compétence discrétionnaire dans l'accomplissement de leur tâche. Leur activité, bien que correspondant matériellement à l'activité gouvernementale ordinaire, est une activité subordonnée. Le régime des mandats crée une hiérarchie institutionnelle particulière dans laquelle l'activité des agents subit un contrôle de légalité et d'opportunité. Le système hiérarchique détermine le caractère et l'étendue du contrôle, il définit aussi la force juridique des décisions prononcées par les organes de contrôle, c'est-à-dire du Conseil. Une telle décision est obligatoire pour les mandataires, et, contrairement à l'avis de la plupart des auteurs ayant traité cette question, elle est une injonction. Cela ne veut dire nullement que la décision du Conseil soit inattaquable par sa nature. Bien au contraire un recours juridictionnel est parfaitement concevable, mais le droit positif n'a prévu aucun procédé de cette sorte.

Il est certain que l'organisation actuelle du régime mandataire ne correspond pas entièrement aux principes qui sont à sa base, et qu'elle éprouve des difficultés manifestes provenant des contradictions innées du régime. « On a créé, dit M. Scelle (1), une fonction publique dont l'exercice est, par définition, désintéressé, et on l'a confiée à des représentants d'intérêts particuliers ». D'ici la lutte dissimulée entre les mandataires et la S. D. N., lutte qui cherche à dominer le rôle de la Commission des mandats, et d'attirer les mandats dans l'orbite d'influence propre des mandataires de « renationaliser » le droit colonial. Cette contradiction se fait sentir surtout en ce qui concerne la la force obligatoire des décisions du Conseil. Pour ménager les susceptibilités des Etats mandataires, pour la plupart des grandes puissances, le Conseil, tout en possédant théoriquement un pouvoir hiérarchique, se garde bien d'adresser aux mandataires des injonctions. Il a adopté la forme moins précieuse de recommandations et il exerce sa fonction de contrôle par voie de délibération, par voie diplomatique si l'on veut, aboutissant ainsi bien souvent aux compromis qui sont certainement assez loin de l'injonction par leur nature et proportionnellement loin de la justice légale. Les vices du régime apparaissent ici clairement.

Il paraît être plus ou moins vraisemblable que les Etats réunis à la Conférence de la Paix n'ont pas voulu instituer un régime hiérarchique qui est si loin de l'annexion qu'on proposa d'abord et qu'on a eu tant de peine à combattre. Mais l'art. 22 du Pacte qui est un compromis diplomatique entre la thèse annexionniste et la thèse d'internationalisation est rédigé en termes extrêmement généraux et vagues qui ont laissé le sort du régime à la merci de l'interprétation jurisprudentielle. La création d'une commission des mandats pénétrée d'un esprit nettement international, détermina la tendance de l'évolution ultérieure de l'institution et la poussa décisivement dans la voie d'internationalisation. La Commission, entraînée partiellement par la force même des choses, a su utiliser tous les avantages ouverts par la généralité du texte et établir un contrôle pénétrant sans lequel tout le régime serait resté sur le papier.

(1) *Précis de droit des gens*, p. 185.

Il se peut que les mandataires aient été un peu surpris par l'ampleur qu'a prise le contrôle. A maintes reprises ils ont mis en cause la compétence de la Commission des mandats, dans l'exercice du contrôle d'opportunité. Par une lettre adressée au Conseil le 8 novembre 1926, le Gouvernement britannique contesta l'obligation des mandataires de soumettre aux fins d'approbation ou de critique, tous les détails de son activité en matière d'administration et de législation, c'est-à-dire l'obligation de tolérer un contrôle d'opportunité ; il exprima l'avis que la mission de la Commission n'est que de veiller à ce que l'Administration des territoires sous mandats soit, d'une manière générale, conforme au principe énoncé à l'art. 22 du Pacte. Cette contestation du Gouvernement britannique est juridiquement intenable et même contraire aux textes des chartes mandataires. Il n'y a pas de doute possible : c'est bien sur tous les détails de l'administration mandataire que le Conseil entend porter son contrôle, puisque la responsabilité de la Puissance mandataire vis-à-vis de la S. D. N. a pour conséquence logique que c'est l'ensemble et non pas une partie indéfinissable de sa gestion qui devra faire l'objet du contrôle de la Société.

Le contrôle porte donc sur l'ensemble de l'administration mandataire qui doit être envisagée au point de vue de sa légitimité et de son opportunité. Un contrôle d'une telle portée demande forcément un travail considérable, ce qui détermine la nécessité pratique de créer des rouages appropriés pour procéder à la surveillance minutieuse exigée. Le Pacte, en conférant en principe, le contrôle au Conseil, lui assure l'assistance d'une Commission spécialement prévue par l'art. 22 de la Commission des mandats. Outre ces deux organismes expressément désignés par le Pacte en vue d'exercer le contrôle, le jeu des dispositions constitutionnelles de la S. D. N. permet aussi une certaine intervention de l'Assemblée, et les clauses compromissaires stipulées par les chartes mandataires prévoient un contrôle juridictionnel. La différence entre le droit colonial habituel et celui organisé par le Pacte saute aux yeux. Le premier subit un contrôle vague et le plus souvent inopérant des Etats, le second connaît un contrôle constitutionnel soigneusement organisé et même différencié.

L'organe principal de contrôle, quoique juridiquement subordonné, est la Commission des mandats, instituée par le

Conseil en exécution de l'alinéa 9 de l'art. 22, dont la portée est la suivante : « Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ». Par définition elle n'est donc essentiellement qu'un organe consultatif et ne poursuit qu'un travail préparatoire nécessaire pour donner au Conseil la possibilité d'accomplir sa mission de contrôle. C'est au Conseil, remarque Van Rees, (1) qu'incombe le contrôle ; c'est lui qui l'exerce à l'aide de la Commission des mandats. Cependant, et précisément parce que cette aide est indispensable au Conseil et constitue la base de toute son activité en la matière, la Commission joue en fait le rôle d'un organe de contrôle. Il est à relever encore que la Commission, bien que ce soit le Conseil qui la constitue et qui fixe sa procédure, est plus indépendante que les autres organes techniques de la S. D. N., parce qu'elle tient du Pacte lui-même une mission déterminée et permanente. Le Conseil ne peut dessaisir la Commission ou entraver son activité constitutionnelle, parce que les rapports annuels doivent passer par le canal de la Commission à laquelle ils doivent être envoyés pour avis directement par les mandataires ; ceci au point de vue constitutionnel. Mais des considérations pratiques s'ajoutent. Il est impossible pour le Conseil d'effectuer le travail vraiment énorme qui lui incombe en vertu de sa fonction de contrôle. Il doit se dessaisir de la plus grande partie de ce travail au profit de la Commission, se réservant le droit d'approuver ou, le cas échéant, de rejeter les conclusions de cette dernière. Jamais le Conseil n'a voulu restreindre ni la compétence de la Commission, ni les modalités de l'examen de la gestion. Il a, au contraire, doté la Commission de certaines attributions supplémentaires en vue d'élargir sa liberté d'action, afin de rendre le contrôle plus efficace.

En quoi consiste le travail de la Commission et comment se fait-il ? La réponse en est donnée par l'art. 8 de son règlement intérieur : « Au cours des sessions ordinaires, la Commission procédera à l'examen particulier et à la discussion de chacun des rapports annuels présentés par les Puissances mandataires.

(1) *Les mandats internationaux*, p. 40.

L'examen et la discussion de chaque rapport auront lieu en présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire dont le rapport émane.

« Après cet examen, la Commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société. Si la Commission n'est pas unanime, elle pourra présenter ses observations sous forme de rapports de majorité et de minorité. Ces observations seront dans chaque cas, communiquées au représentant accrédité de la Puissance dont émane le rapport auquel elles ont trait. Ce représentant pourra y joindre ses propres commentaires.

« La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations ainsi que les commentaires du représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce représentant le désire.

« Si la majorité des membres de la Commission en exprime le désir, la Commission se réunira en séance plénière, en présence des représentants accrédités, lorsqu'elle aura arrêté les termes de ses observations sur tous les rapports qu'elle aura examinés. La Commission pourra profiter de la présence des représentants accrédités des Puissances mandataires pour leur soumettre toutes questions relatives aux mandats qui mériteraient, à son avis, d'être soumises par le Conseil aux Puissances mandataires et aux membres de la Société.

« Les séances ainsi que la séance plénière, seront publiques, s'il en est décidé ainsi par la majorité de la Commission. »

Ce texte expose clairement comment joue en pratique, le contrôle international. Mais les observations de la Commission n'empruntent leur valeur juridique que par suite de décision approbative du Conseil qui la prend après une procédure contradictoire qui se poursuit entre le représentant de la Commission et le représentant de la Puissance mandataire. Le Conseil juge ainsi en dernier ressort. Il est indiqué déjà plus haut que la décision du Conseil est souvent une transaction diplomatique, ce qui affaiblit sensiblement le contrôle international.

Le travail de la Commission fait avec les décisions du Conseil un tout inséparable qui est le pivot véritable du régime mandataire. La Commission et le Conseil ne sont que les rouages d'un

système unique de contrôle. Le jeu des clauses constitutionnelles du Pacte donne lieu, cependant, aussi à un certain droit de regard de l'Assemblée. L'art. 22 attribue au Conseil une compétence spéciale qui n'exclut pourtant nullement la compétence générale que l'Assemblée possède en vertu de l'art. 3 du Pacte. Le Conseil est incontestablement seul compétent en matière de contrôle mandataire à l'exclusion de tout autre organe, y compris l'Assemblée. Mais celle-ci, en raison de sa compétence très générale, et en raison du droit de regard qu'elle possède sur l'activité du Conseil, peut discuter librement toute question relative aux mandats. La base de cette discussion est fournie par le rapport annuel du secrétariat sur l'œuvre du Conseil, qui contient un rapport d'ensemble de la Commission des mandats. L'Assemblée termine les délibérations par le vote des résolutions conçues en termes généraux en exprimant ses vœux et ses suggestions. Pratiquement l'Assemblée ne contrôle pas la gestion administrative des mandataires. Ce qu'elle peut faire et ce qu'elle tend à faire, c'est exercer une surveillance sur l'activité du Conseil et de la Commission, afin de s'assurer de la régularité de cette activité et de sa conformité avec les buts indiqués par le Pacte.

La documentation de la Commission et, partant, du Conseil, est très étendue. Son pivot est constitué par les rapports annuels que les mandataires ont l'obligation d'envoyer directement à la Commission à fin d'examen. Pour obtenir plus de renseignements, pour faciliter aux mandataires l'élaboration de ces rapports et, enfin pour arriver à une uniformité de ceux-ci, la Commission a établi « une liste des questions » assez détaillées que la Commission désirerait voir traiter dans les rapports annuels des Puissances mandataires. Bien que cette liste ait provoqué une vive résistance et les protestations de certains mandataires, ils l'appliquent en fait et la Commission possède dans les rapports annuels un élément très précieux et utile de son travail. Parallèlement à l'examen des rapports, la Commission procède à l'audition des représentants des mandataires. Ceux-ci prennent part aux travaux de la Commission en vertu de l'art. b de l'acte de constitution de la Commission : « Les Puissances mandataires adresseront leur rapport annuel prévu au § 7 de l'art. 22 du Pacte à la Commission par les soins de

représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander. » Cette disposition est strictement appliquée, et en général elle s'est développée en ce sens qu'on convoque devant la Commission les gouverneurs mêmes des territoires, ce qui établit un contact direct et personnel entre l'organe de contrôle et l'administration.

Telle est la partie pour ainsi dire officielle de documentation informatrice. Elle est fournie par les Puissances mandataires. Mais la Commission a le droit d'utiliser aussi les autres sources d'information. Elle a notamment le droit de recevoir des pétitions de toutes sortes concernant les mandats. La procédure de pétition, dépasse largement le simple désir de compléter la documentation. Elle organise, en effet, la participation des Etats tiers et des collectivités sous mandats à l'exercice du contrôle. Elle admet en principe le droit de porter à la connaissance de la Commission les infractions commises par le mandataire, de dénoncer les abus. Les pétitions adressées à la Commission sont, par leur nature, des plaintes destinées à provoquer une action de vérification.

Le régime des mandats ayant été institué au profit des populations indigènes, il est tout à fait logique d'organiser aussi des procédés juridiques par lesquels les indigènes pourraient exiger l'exécution des règles destinées à assurer et à développer leur bien-être moral et matériel. Le droit colonial habituel ne mettait à leur disposition aucun procédé juridique de contrôle. Le régime des mandats ne le fait pas non plus. Mais il ouvre certaine voie, la voie de pétitions par laquelle ils peuvent faire entendre leurs désirs et mettre en mouvement l'appareil de contrôle. La Commission est, au moins, tenue de fonder son opinion sur les pétitions reconnues recevables, mais ni la Commission ni le Conseil ne peuvent statuer sur la plainte présentée, et un avis du Conseil ne peut être comparé à une décision judiciaire. Aussi, la procédure à suivre pour l'examen des pétitions n'est pas juridictionnelle, parce que la discussion contradictoire fait défaut. Les pétitionnaires ne sont pas convoqués officiellement ni entendus en séance. Une tentative faite par la Commission en vue d'obtenir du Conseil une attribution du droit de faire entendre officiellement les pétitionnaires devant

la Commission, et d'engager ainsi un procès contradictoire échoua en raison de la résistance unanime des mandataires. La procédure d'examen des pétitions reste donc quelque peu unilatérale : la Commission n'entend que les observations des mandataires, ce qui crée une présomption de partialité. La voie de pétitions étant la seule voie ouverte aux indigènes, pourrait être plus large et atténuer davantage la distinction entre la collectivité mineure et le mandataire.

Comme les populations indigènes constituent des collectivités distinctes, des collectivités à la base internationale, l'élargissement des procédés internationaux à leur profit serait parfaitement concevable. Ce serait d'autant plus désirable que la Commission se voit refuser le droit de procéder aux enquêtes sur place qui pourraient compléter ses renseignements.

Le contrôle du régime mandataire n'est pas un idéal ; il a ses défauts, parfois assez graves et gênants. Mais malgré cela, la Commission, l'organe principal de contrôle, selon l'expression de M. Rolin (1), a introduit dans la pratique du contrôle, de la clarté, de la précision, de l'unité, en un mot, en fait une réalité. On peut ajouter, que le travail de la Commission a eu des résultats dépassant de beaucoup le domaine limité des mandats. La Commission a prouvé la possibilité d'un contrôle efficace dans le cadre d'une organisation internationale suffisamment développée, et cela non seulement en matière de légalité des actes, mais aussi concernant leur opportunité. La haute impartialité de la Commission due à sa composition et à l'esprit international de ses membres, a vaincu le vieux préjugé du caractère blessant de tout contrôle, et le progrès réalisé par la Commission dans cette direction est d'autant plus appréciable que le contrôle s'exerce sur l'activité des grandes Puissances, de tous temps les plus soucieuses de soustraire leur compétence au contrôle international. On peut dire aussi que les résultats heureux obtenus sur le contrôle mandataire encourageront les Etats à étendre un contrôle semblable sur tout le domaine colonial des puissances civilisées, ce qui pourrait apporter des avantages considérables en éliminant les différences

(1) R. C. 1927. IV, 19, p. 573.

de réglementation en cette matière et en contribuant à l'internationalisation ultérieure du régime colonial. Certes, l'art. 22 du Pacte nous présente les mandats comme un régime juridique particulier qui ne s'applique qu'aux territoires soustraits à l'ancienne compétence de l'Allemagne et de la Turquie. La particularité du régime est en premier lieu le fruit d'une transaction politique et est loin de satisfaire aux exigences du droit qui tend à établir la similitude du régime juridique pour toutes les conditions semblables de la vie sociale. Il est fort naturel qu'on pense à l'extension du régime des mandats sur tout le domaine colonial, et que, de temps en temps, on fasse des suggestions en ce sens, en recommandant les principes de l'art. 22 comme une charte générale des colonies. Mais jusqu'ici toutes les propositions, même indirectes et partielles, faites aux organes de la S. D. N. ont donné naissance à des protestations, et c'est avant tout le Portugal qui s'est fait champion de l'opposition aux extensions du régime mandataire. Ainsi, lorsque, à propos du projet de la Convention relative à l'esclavage, un contrôle sur l'application de cette Convention fut suggéré, le Portugal se prononça énergiquement contre cette proposition qui, selon lui, tend à appliquer aux colonies portugaises, en ce qui concerne le travail indigène, le régime des mandats coloniaux auquel sont soumises les anciennes colonies allemandes.

L'opposition à l'extension du régime mandataire est assez forte encore, mais elle devient de plus en plus impuissante. Tous les auteurs traitant du droit colonial actuel sont unanimes à reconnaître la profonde et bienfaisante influence des principes appliqués par la Commission permanente des mandats dans l'administration des colonies, principes que les Puissances colonisatrices tendent à appliquer dans l'administration de leurs possessions coloniales. Ainsi, le droit colonial normatif subit l'influence unificatrice du régime des mandats, ce qui doit donner une impulsion nouvelle à l'extension du régime particulier de l'art. 22 du Pacte, à sa généralisation et à sa transformation en un droit organisant juridiquement la mission civilisatrice de la communauté internationale dans les pays arriérés.

3. *Ville libre de Dantzig.*

La ville libre de Dantzig est une collectivité distincte dont le statut juridique est déterminé par le Traité de Versailles (art. 100-108). C'est une collectivité mineure qui ne possède qu'une compétence internationale très limitée. La Ville jouit d'une autonomie interne législative, judiciaire et administrative. Cependant les limites de cette autonomie ayant été tracées par un accord international, la constitution de la Ville fut élaborée par les représentants de la Ville régulièrement désignés, d'accord avec l'agent de la S. D. N., le haut-commissaire. Cette constitution fut ensuite approuvée par le Conseil de la S. D. N., c'est-à-dire que sa conformité aux dispositions conventionnelles fut constatée. Le Conseil conserve un droit de contrôle sur la vie constitutionnelle de la Ville libre. Mais aucune procédure spéciale n'est envisagée dans ce but.

La protection de la S. D. N. n'est pas complète. Le Traité de Versailles, dans le but de procurer à la Pologne un libre et sûr accès à la mer, a accordé à cet Etat des droits très étendus allant jusqu'à établir une union douanière dans le domaine économique, un contrôle exclusif polonais des voies de communications et une gérance des affaires extérieures de la Ville par la Pologne. Les rapports mutuels de la Ville libre de Dantzig et de la Pologne sont fixés par l'art. 104 et les arrangements complémentaires conclus en exécution de cet article. Dantzig ne dispose donc que d'une compétence internationale très limitée.

Le Haut Commissaire, nommé par le Conseil de la S. D. N., est chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui pourraient s'élever entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig au sujet du Traité de Versailles et des arrangements et accords complémentaires. Il remplit ainsi le rôle d'un arbitre. La Convention de 1920 prévoit que les deux parties conservent la liberté de faire appel au Conseil d'une décision du Haut-Commissaire. Le Conseil est l'instance suprême dans tous les litiges entre la Pologne et la Ville libre. Une discussion s'engagea en 1927 sur la question de savoir si la décision du Conseil est une décision judiciaire ou administrative. Un comité de juristes, consulté, répondit que la décision du Conseil est une solution en appel d'une question soumise d'abord au Haut-

Commissaire. C'est en somme une décision arbitrale. Nous avons cité le rapport des juristes parce qu'il existe une controverse sur le caractère juridique des actes du Haut-Commissaire et du Conseil. Il est vrai que, pour Dantzig, les éléments judiciaires et administratifs se confondent, et une délimitation est nécessaire. Pour nous, en vertu de l'art. 103 du Traité de Versailles, le Haut-Commissaire et le Conseil exercent une fonction judiciaire, un contrôle juridictionnel. Mais d'autre part la Convention de 1920 assigne au Commissaire, et partant au Conseil, toute une série de fonctions administratives, notamment l'exercice du contrôle administratif, préventif ou répressif suivant les cas, contrôle de légalité en général, et parfois aussi un contrôle d'opportunité. Ainsi, le Haut-Commissaire a le droit d'opposer son veto à tout traité ou accord international, dans la mesure où il s'applique à la Ville libre, et le Conseil estime qu'il est en contradiction avec le statut de la Ville. Dantzig ne peut contracter également des emprunts extérieurs qu'après examen par le Haut-Commissaire. La Ville ne peut, sans consentement préalable du Conseil, servir de base militaire ou navale, élever des fortifications ou autoriser la fabrication de matériel de guerre sur son territoire, ainsi que le transit et l'emmagasiner de matériel de guerre autre que celui destiné à la Pologne. Le maintien de l'ordre doit être assuré par le Sénat. Au cas où les forces de police locale seraient insuffisantes, c'est à la Pologne qu'incombe le droit et le devoir de le faire. Cependant une action directe polonaise est interdite, et c'est le Haut-Commissaire qui doit donner une permission préalable. La défense terrestre de Dantzig est également le devoir de la Pologne. Mais la Pologne ne peut pas décider elle-même si les conditions justifiant l'introduction de ces forces armées se sont réalisées, cette constatation ne relevant que du Haut-Commissaire.

Dans tous les cas cités, il s'agit de décisions administratives à prendre, soit par le Haut-Commissaire, soit par le Conseil lui-même. Bien que les droits d'intervention du Conseil et de son agent, le Haut-Commissaire, soient très étendus, on n'est pas fondé à dire que la S. D. N. gouverne Dantzig. Le gouvernement et l'administration de Dantzig sont partagés entre la Ville libre et la Pologne, mais ils l'exercent sous le contrôle du Conseil. C'est le contrôle juridictionnel ou administratif suivant les cas. Le

contrôle juridictionnel peut être déclenché par la Pologne et par la Ville qui a pour cela une compétence internationale reconnue par les conventions. Le contrôle administratif est exercé d'office par le Conseil et cela par l'intermédiaire de son organe local, le Haut-Commissaire.

4. *La Sarre.*

En vertu du Traité de Versailles (art. 45-50 et annexe) fut créée une entité spéciale connue sous le nom de Bassin de la Sarre. Sans céder le territoire, l'Allemagne a renoncé, en faveur de la S. D. N. — considérée ici comme fidéi-commissaire — au gouvernement du territoire sarrois. La S. D. N. ne possédant pas la force matérielle pour gouverner, le pouvoir est confié à une commission qui la représente et qui a son siège dans le territoire sarrois.

La Commission de gouvernement est dotée par le Traité de Versailles de pouvoirs très étendus. En principe elle a tous les pouvoirs appartenant antérieurement à l'Allemagne, et, en outre, les pouvoirs qui découlent des dispositions du traité, ainsi que la compétence exclusive de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des dispositions de l'Annexe, par laquelle sont déterminés les pouvoirs.

La Commission de gouvernement exerce ses fonctions sous le contrôle très étroit de la S. D. N. Il est vrai que celle-ci ne peut pas modifier la compétence assignée à la Commission par le Traité de Versailles, ni même en interpréter les limites. Mais elle exerce un contrôle de légalité et d'opportunité sur toute l'activité de la Commission. La S. D. N. a le droit de nommer les cinq membres de la Commission, conformément aux conditions du § 17 de l'Annexe. Elle peut les révoquer et les remplacer. A la base des stipulations du Traité de Versailles, le Conseil rédigea, le 13 février 1920, des instructions obligeant la Commission à ne connaître d'autre charge et d'autre intérêt que le bien-être de la population du territoire sarrois. Il affirme la responsabilité de la Commission devant la S. D. N. de l'accomplissement de ses fonctions. Pour permettre au Conseil d'exercer un contrôle, la Commission doit lui présenter des rapports trimestriels très détaillés, portant sur toute l'activité gouvernementale de la Commission. Les rapports sont étudiés minutieusement par les

membres du Conseil qui peuvent, en outre, exiger la présentation des protocoles de la Commission ainsi qu'enquêter sur les membres de celle-ci pour compléter leurs informations et pour se faire une idée juste des affaires sarroises. Une autre source d'information est constituée par les pétitions adressées au Conseil par les habitants du territoire par l'intermédiaire de la Commission du gouvernement qui peut y joindre ses observations. Il est naturel que les Etats intéressés puissent également s'adresser au Conseil en attirant son attention sur les infractions au régime institué. L'Allemagne fit largement usage de cette faculté avant son entrée dans la S. D. N.

Le régime juridique du territoire de la Sarre est temporaire. Dans l'histoire du droit international, il passe comme un rare exemple d'une entité autonome dont le statut est déterminé internationalement et qui est gouvernée par un organe représentant la S. D. N. et soumis à son contrôle très étendu. Ce régime se rapproche du statut juridique de Dantzig, avec cette différence que l'entité sarroise ne constitue pas librement son gouvernement, mais que celui-ci est nommé par la S. D. N. devant laquelle il est responsable. Cependant, la situation juridique très exceptionnelle, et même artificielle, ne permet pas de tirer des conclusions quant au contrôle international qui d'ailleurs, dans ce cas concret, ne présente pas de caractéristiques inconnues.

5. *L'autonomie garantie.*

Au cours de l'histoire diplomatique se sont souvent créées des situations transitoires où le mouvement séparatiste a obligé certains Etats à accorder une certaine autonomie à certaines de ses provinces. Pour la plupart, et au point de vue plutôt formel, le régime d'autonomie était accordé par l'Etat intéressé lui-même. Tels sont les régimes de vassalité dont étaient dotés les Etats de la péninsule balkanique avant leur indépendance. Mais il arrivait souvent que la communauté internationale prenait fait et cause pour les peuples chrétiens en Turquie et obligeait celle-ci à leur accorder une autonomie administrative. C'est ainsi qu'à la base de la Convention de Londres de 1840, le Sultan, par un firman traduisant au fond le contenu d'un acte

international, accorda une autonomie administrative à l'Egypte. Bien qu'aucun contrôle international ne fût stipulé, la situation confuse qui régnait dans la vallée du Nil nécessitait très souvent l'intervention des Puissances, dont l'Angleterre, qui y établit enfin son protectorat. Le Congrès de Paris instituait le régime de vassalité en Roumanie, en Serbie et au Monténégro qui dura jusqu'en 1878, quand fut proclamée l'indépendance des Etats. En 1868, l'île de Crète fut dotée d'une autonomie relativement restreinte par un règlement organique également imposé par les Puissances. Mais tous ces cas n'avaient pas prévu directement un contrôle international. Ce n'est que peu avant la guerre russo-turque, en 1877-1878, qu'on commence à envisager l'institution d'une surveillance sur l'administration turque dans ses possessions européennes.

La Conférence de Constantinople (11-22 décembre 1876) avait précisément à déterminer la nature et l'étendue du système administratif qui devrait être appliqué à la Bosnie, à l'Herzégovine et à la Bulgarie, avec des garanties propres à en assurer l'exécution efficace, conformes aux intentions généreuses et équitables des Puissances. Tant la lettre circulaire de M. Andrachy que le memorandum russe, préparé sur la base de la documentation réunie par les Consuls russes, indiquaient la nécessité d'un contrôle international sur les mesures à prendre par la Porte, les promesses faites d'améliorer l'administration des provinces chrétiennes n'étant pas observées par le gouvernement ottoman. La Conférence avait établi les règlements organiques pour les provinces mentionnées qui devaient en organiser une administration équitable. Une Commission internationale nommée pour un an par les Puissances garantes, devait être instituée afin de veiller à l'exécution de ces règlements et en particulier au fonctionnement de l'administration et de la justice. Un corps d'occupation temporaire même devait être envoyé sur place par le Gouvernement belge. Les propositions des Puissances garantes furent présentées au Gouvernement turc, mais celui-ci les repoussa énergiquement, en invoquant surtout le caractère humiliant du contrôle et de l'occupation. Le refus turc provoqua la guerre avec la Russie qui s'était érigée en gardienne des intérêts chrétiens pour mieux protéger ses intérêts politiques personnels. Cette guerre se

termina par la Paix de Berlin en 1878 qui institua de nombreux contrôles de l'administration turque sur la péninsule balkanique.

Les préliminaires de San-Stephano créaient une grande Bulgarie indépendante sous le « patronage » de la Russie. Les Puissances réunies en Congrès à Berlin, inquiétées par la dangereuse expansion russe, décidaient de doter la Bulgarie septentrionale du régime d'une province autonome déterminée par les art. 3 à 12 du Traité. Cette autonomie fut très large. Le gouvernement bulgare détenait même la compétence internationale limitée. L'administration provisoire de la Bulgarie devait être dirigée jusqu'à l'achèvement du règlement organique par un Commissaire russe. On proposa bien d'instituer une Commission internationale qui devrait organiser l'administration aussi bien dans la Bulgarie qu'en Roumélie orientale. Mais la Russie s'opposa à ce projet. Elle déclara qu'en Roumélie elle n'avait pas à faire œuvre isolée : l'Europe s'était substituée à elle et pouvait y agir comme il lui semblait opportun. Mais en Bulgarie une Commission européenne ne paraissait pas indispensable et pourrait être utilement remplacée par le contrôle des Consuls en Bulgarie et, s'il y avait lieu, des Représentants des grandes puissances à Constantinople. Après une discussion assez vive, le point de vue russe fut adopté dans ses grandes lignes ; un commissaire turc, ainsi que les Consuls délégués *ad hoc* par les autres Puissances signataires étaient appelés à assister, pour contrôle, le fonctionnement du régime provisoire ; en cas de dissentiments entre les Conseils délégués, la majorité devait décider, et, en cas de divergences entre cette majorité et le Commissaire russe ou le Commissaire turc, les représentants des Puissances à Constantinople, réunis en Conférence, devaient prononcer.

Par l'art. 18 du Traité de Berlin, la Turquie s'engagea également à organiser l'administration de la Roumélie orientale. L'ensemble des dispositions sur l'autonomie devait faire l'objet d'un firman ottoman qui devait être promulgué et dont la Turquie devait donner la communication aux Puissances, pour leur permettre d'exercer un contrôle sur la conformité du firman aux dispositions du Traité. En outre, par le même traité, la Turquie s'engagea à introduire dans ses possessions européennes les règlements organiques analogues aux règlements de 1868 pour l'île de Crète et à charger des commissions spéciales de l'élabo-

ration des détails de ces règlements. Les projets d'organisation résultant de ces travaux devaient être soumis à l'examen de la Sublime Porte qui, avant de promulguer les actes destinés à les mettre en vigueur, devait prendre l'avis de commissions européennes instituées pour la Roumélie orientale. Tant qu'il s'agissait de provinces asiatiques habitées par les chrétiens, la Sublime Porte s'engagea, par l'art. 61 du Traité de Berlin, à réaliser sans plus de retard les réformes exigées par les besoins locaux dans les provinces habitées par les Arméniens et à les protéger contre les Kurdes. Elle devait donner connaissance périodiquement des mesures prises dans ce but aux Puissances qui en surveillaient l'exécution. Les réformes furent réalisées, mais le contrôle ne jouait qu'avec de grandes difficultés. En 1886, des massacres eurent lieu. Une commission exclusivement turque fut envoyée sur les lieux pour procéder à une enquête sérieuse, mais elle présenta un rapport entièrement falsifié. En 1894, nouveaux massacres. Cette fois une commission composée de turcs et de consuls étrangers fit une enquête plus impartiale qui donna aussi des résultats plus positifs.

Toutes les autonomies garanties internationalement ont eu un caractère transitoire et se sont révélées plutôt comme les manifestations des séparations futures, sauf l'Arménie. Mais la même institution internationale réapparaît aussi après la grande guerre en connexion étroite avec le régime des minorités. Tels sont notamment les cas suivants :

1. Aux termes de l'art. 14 du traité du 10 octobre 1919 entre les Principales Puissances Alliées et Associées de la Tchécoslovaquie, cette dernière avait accepté que, dans la mesure où les stipulations des chapitres I et II du Traité affectent les personnes appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et soient placées sous la garantie de la S. D. N. Cette garantie s'étend à la clause par laquelle la Tchécoslovaquie s'engage à organiser le *territoire des Ruthènes* dans les frontières fixées par les principales Puissances sous la forme d'une unité autonome, à l'intérieur de l'Etat tchécoslovaque. Le Conseil de la S. D. N. a décidé de placer ce régime sous sa garantie. Il a également autorisé le Secrétaire Général de réunir et soumettre en

temps voulu au Conseil toutes informations relatives à l'organisation autonome du territoire des Ruthènes.

2. Par suite de conflit entre la Finlande et la Suède au sujet des *îles d'Åland*, un accord fut conclu, par lequel l'autonomie que la Finlande s'engageait à accorder aux habitants des îles, fût placée sous la garantie de la S. D. N. Aux termes de l'art. 4 de l'Accord, le Conseil de la S. D. N. doit veiller à l'application des garanties prévues. La Finlande doit transmettre au Conseil, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Åland, au sujet de l'application de ces garanties, et le Conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la Cour Permanente.

3. *Memel (Klaipėda)*. — Par sa résolution du 16 janvier 1923, la Conférence des Ambassadeurs décida de transférer à la Lithuanie les droits et titres sur Memel, à condition d'y introduire un régime spécial. De longs pourparlers diplomatiques s'engagèrent entre la Lithuanie d'une part et la Conférence des Ambassadeurs d'abord, et la S. D. N. ensuite, à laquelle la question fut déferée. Les pourparlers aboutirent à la conclusion d'une convention fixant le statut international du territoire de Memel. Conformément à ce statut, le territoire devait constituer, sous la souveraineté de la Lithuanie, une unité politique distincte jouissant d'une large autonomie législative judiciaire, administrative et financière. Les limites de cette autonomie sont tracées par un acte international et ne peuvent être modifiées que par la voie utilisée pour l'élaboration du statut, c'est-à-dire par un accord entre la Lithuanie et les principales Puissances.

Le régime juridique de Memel est placé en outre sous le contrôle du Conseil dont les membres ont le droit d'attirer à son attention toute infraction aux dispositions de la convention concernant le territoire de Memel. Malheureusement aucune procédure spéciale n'est prévue pour l'exercice du contrôle envisagé, et aucune stipulation ne fut insérée pour accorder au Conseil le droit de faire dans cette matière une décision spéciale. Ainsi ce n'est qu'à la base de l'art. 14 que le Conseil peut agir. Mais l'art. 14 n'exclut pas du vote l'Etat intéressé qui peut priver la décision du Conseil de toute force juridique obliga-

toire. Par conséquent, le contrôle du Conseil est inopérant, s'il rencontre l'opposition de l'Etat intéressé. Comme le remarque très justement M. Guggenheim, (1) le seul moyen aboutissant à une décision définitive consiste en ce que les Puissances principales ou l'une d'elles, peuvent porter l'affaire devant la Cour.

II. — Limitations partielles territoriales.

1. *Le droit fluvial.*

L'évolution du droit fluvial se caractérise par une tendance à l'internationalisation sans cesse croissante, tendance qui s'affirme en deux directions : c'est d'abord le droit normatif qui évolue vers la reconnaissance de l'égalité de toutes les nations dans l'utilisation des voies d'eau, égalité qui se traduit par une assimilation juridique des riverains et des non-riverains. C'est ensuite le droit constructif qui établit des rouages de plus en plus internationalisés et qui arrive enfin à constituer des services fluviaux internationaux qui excluent presque entièrement l'administration nationale et dont la composition devient de plus en plus générale par l'adjonction de représentants des Etats non-riverains. Limitation de la compétence exclusive des Etats riverains et élargissement correspondant de la compétence purement internationale — voilà le sens constant de l'évolution du droit international fluvial.

Les fleuves furent longtemps sous la souveraineté exclusive des Etats riverains. Peu à peu, cédant à la nécessité, les Etats directement intéressés se virent obligés à conclure des conventions en vue de réglementer la navigation fluviale. Ces conventions, pour la plupart bilatérales, se basaient encore sur le principe de la souveraineté. Certes, elles unifiaient le régime juridique du fleuve, le traduisant par un statut conventionnel s'appliquant sur toute la voie d'eau, elles limitaient la liberté absolue des riverains dans la mesure où les statuts réglaient le droit administratif fluvial, mais elles laissaient l'application à la charge des Etats contractants. Le fait que beaucoup de conventions sur la navigation fluviale conclues au XVIII^e siècle

(1) *Der Völkerbund*, p. 264.

demeurèrent inapplicables, conduisit les Etats à organiser un régime plus vigoureux qui consiste à conférer l'administration à un commun organe des Etats riverains. Le pas décisif fut fait par la convention dite de l'octroi du Rhin, en 1804. Elle considère le fleuve pour tout ce qui concerne la navigation et le commerce, comme commun aux deux Etats riverains et institue un organe également commun, chargé de la gestion unitaire pour la perception des octrois et la police. La partie constructive de la convention outrepassait manifestement l'évolution de la conscience juridique des peuples à cette époque et le régime ne dura pas longtemps. Cependant, la conviction se fait que la liberté de la navigation est un droit appartenant à tous les Etats et que l'Etat riverain doit ouvrir sa section du fleuve international à la navigation de toutes les nations. Les grandes puissances entreprirent d'édicter les règles relatives à la navigation des fleuves internationaux et ayant le caractère de dispositions législatives générales. Notamment, le Congrès de Vienne, agissant au nom de l'intérêt général et comme une autorité supérieure aux Etats particuliers, proclama la liberté des fleuves internationaux et leur ouverture au commerce de toutes les nations. Les statuts des fleuves internationaux établis dès lors se basent tous sur ces principes.

Pour la première fois les principes proclamés furent mis à épreuve par le règlement de navigation du Rhin du 24 mars 1815. Afin d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun, et pour former une autorité qui puisse servir de moyen de communication entre les Etats riverains pour tout ce qui regarde la navigation, une commission spéciale fut créée sous le nom de Commission centrale. Elle était composée de représentants des Etats riverains et ne devait se réunir que de temps en temps. Afin qu'il existât une autorité permanente qui pût aussi, pendant l'absence de la Commission centrale, veiller au maintien du règlement et à laquelle les commerçants et les bateliers puissent recourir en tout temps, un inspecteur en chef et trois sous-inspecteurs furent nommés. Elus d'une façon très compliquée afin de garantir leur impartialité, et à vie, les inspecteurs ne pouvaient être révoqués que pour cause de mécontentement de leurs services par la Commission centrale qui se fit rendre compte de leur administration.

L'inspecteur en chef était destiné à veiller à l'exécution du règlement et à coordonner tout ce qui regardait la police de la navigation ; il avait, en conséquence, le droit et le devoir d'adresser, à cet égard, des ordres aux bureaux de perception et de se mettre en rapport avec les autres autorités locales des Etats riverains. Les employés des bureaux et les autorités locales devaient lui prêter obéissance et assistance dans tout ce qui regardait l'exécution du règlement et ne pouvaient surseoir à l'exécution de ses instructions que lorsqu'il outrepassait les limites de ses fonctions. Dans ce cas, ils devaient en référer immédiatement à leurs supérieurs.

On voit donc que le règlement, tout en maintenant l'organe commun des riverains, spécifique à la convention de l'octroi, ne le dote pas de la gestion de tout ce qui concerne la navigation, mais lui confère une mission de contrôle très étendu et, dans une certaine mesure, de juridiction. Mais la mise en vigueur de ce régime fut retardée par l'absence d'un règlement technique qui ne fut élaboré qu'en 1821 par la convention de Mayence. De décade en décade, la compétence de la Commission centrale a évolué. Si au commencement de son activité l'aspect de contrôle prévalait, c'est son pouvoir de décision et d'exécution directe qui est prépondérant actuellement.

Le principe de l'administration directe par un organe international ne tarda pas à s'imposer. Le traité de Paris (1856) institua, sur le Danube maritime, une commission européenne danubienne qui reçut pour mission d'exécuter les grands travaux d'entretien et d'amélioration du fleuve. Elle exerça ses fonctions dans une complète indépendance de l'autorité locale. Ainsi, par une convention, fut créé un service public international chargé d'une mission d'intérêt général. Le fait que la commission fut investie, dans un domaine très spécial, d'une compétence qui, habituellement, n'appartenait jusque-là qu'aux Etats, mettait dans un grand embarras les théoriciens orthodoxes qui ne reconnaissaient comme sujets du droit international que des Etats. Il était aussi difficile de ranger cette commission parmi les Etats que de lui refuser la compétence internationale. En fait, la communauté internationale a créé, sous forme d'une commission, un service public international avec des pouvoirs étendus, législatifs et exécutifs. C'est précisément

dans le droit de législation et dans l'exécution directe que consiste le progrès réalisé par le traité de Paris dans le domaine du droit fluvial. Le vif intérêt que portaient à cette commission les puissances et la haute valeur de son œuvre déterminèrent son sort. Prévue d'abord comme une institution temporaire qui devait être remplacée par une commission permanente destinée à ne procéder qu'à la surveillance de l'application du règlement, tout comme la commission centrale du Rhin, la Commission européenne danubienne vit ses pouvoirs prolongés périodiquement jusqu'à la grande guerre.

Bien que le régime du Bas-Danube ait marqué une victoire très appréciable du principe de la suprématie de l'intérêt collectif et de son corollaire — le système de la réglementation semi-autoritaire, l'opposition des Etats riverains était encore suffisamment forte pour faire échouer la généralisation du régime internationalisé. La navigation du Haut-Danube restait soumise aux régimes individuels des Etats riverains qui y exerçaient, sur leurs territoires respectifs, les mesures de police fluviale et de contrôle. Il est vrai qu'une commission mixte fut prévue par le traité de Londres de 1883 pour exercer en commun la police fluviale, mais ce traité était resté lettre morte par suite du refus catégorique de la Roumanie d'en admettre l'application sur son territoire.

Le traité relatif à la navigation sur le Congo (1885) a voulu instituer une commission internationale pour contrôler l'exécution des multiples dispositions concernant la liberté de la navigation et du commerce, et la doter d'une compétence suffisante à ce sujet. Mais, tout en étant prévue par un traité international en vigueur, la Commission ne fut jamais constituée grâce à l'opposition passive des Etats qui ne nommaient point de membres les représentant. Simultanément avec le régime à établir sur la navigation sur le Congo, la même conférence tenta d'instituer une Commission de contrôle de l'application du régime international du Niger, traversant le territoire anglais. Mais cette tentative devait se briser confusément devant un *non volumus* britannique. Ainsi, çà et là, la résistance des Etats arrive encore à compromettre l'internationalisation si heureusement commencée sur les grands fleuves européens, mais le principe fait son chemin malgré cette opposition.

Les traités de paix de 1919-1920, surtout celui de Versailles, fixent le progrès nouveau dans le droit fluvial. C'est précisément l'intérêt général qui triomphe et s'élargit. L'internationalisation se fait dans deux directions. D'abord, beaucoup de fleuves nationaux furent déterminés comme des voies d'eau d'un intérêt international et leur régime juridique fut, en conséquence, internationalisé. Pour ne citer qu'un exemple, indiquons ici le régime de l'Elbe. L'acte de navigation de l'Elbe, signé à Dresde le 22 novembre 1922, fut élaboré en vertu des articles 343 et 344 par la Commission internationale prévue par l'art. 340. Par cet acte la Commission fixe son siège, détermine l'étendue de ses pouvoirs, particulièrement en ce qui concerne l'exécution des travaux d'entretien, d'aménagement et d'amélioration du réseau fluvial, le régime financier, l'établissement et la perception des taxes, le règlement de la navigation, délimite, enfin, les sections du fleuve et de ses affluents, auxquelles devra s'appliquer le régime international. Conformément à ces dispositions, la Commission internationale de l'Elbe est chargée : *a)* de veiller au maintien de la liberté de navigation et au bon état d'entretien de la voie navigable, ainsi qu'à l'amélioration de cette voie. *b)* de se prononcer sur les plaintes auxquelles donne lieu l'application de la présente convention. *c)* de se prononcer sur les recours portés devant elle ; de constater si les tarifs appliqués répondent aux conditions stipulées par la présente convention. *d)* et d'une manière générale, d'exercer les attributions résultant des stipulations de la présente convention. La Commission fait procéder à toutes enquêtes et inspections qu'elle juge utiles, par des personnes qu'elle désigne à cet effet. Elle doit faire participer les autorités des Etats riverains à toutes les inspections et tous les voyages exécutés par elle-même, ou par des personnes désignées par elle.

L'internationalisation apportée par le traité de Versailles a rompu définitivement avec le principe habituel de la représentation pour ainsi dire mécanique, suivant lequel seuls les Etats riverains pouvaient désigner les membres des commissions fluviales. Désormais, la composition de ces commissions représentera les intérêts des diverses puissances dans la navigation fluviale. Tous les Etats particulièrement intéressés sont appelés à se faire représenter au sein de la Commission et disposent d'un

nombre de voix proportionné à leurs intérêts. La réponse des puissances aux observations allemandes relatives au régime des fleuves internationaux indique clairement les motifs de cette innovation : « si les commissions fluviales comprennent, outre des représentants des Etats riverains des délégués d'Etats non riverains, c'est, d'une part, en tant que ceux-ci représentent les intérêts généraux de la libre circulation sur les fleuves considérés comme voies de transit, d'autre part, afin que puisse être contrebalancé à l'intérieur même des commissions fluviales l'influence prédominante et abusive de l'Etat riverain le plus fort au détriment des autres. » La représentation des intérêts généraux écartant les possibilités d'abus de l'Etat riverain le plus fort — voilà la base du système. Il est évident que l'efficacité du contrôle n'y peut que gagner. Le système adopté en 1856 pour le Bas Danube fut généralisé. D'importantes modifications furent apportées dans ce sens aux régimes fluviaux en Europe, surtout en ce qui concerne le Danube et le Rhin.

Conformément aux articles 346 et 347 du traité de Versailles, le Danube, dans toute son étendue internationalisée, est placé sous l'administration de deux commissions distinctes. La Commission européenne doit exercer les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre sur le Danube maritime. Toutefois, et provisoirement, sa composition est restreinte : seul les représentants de la Grande Bretagne, de la France, de l'Italie et de la Roumanie en font partie. Le texte ajoute toutefois que tout Etat européen qui justifiera à l'avenir d'intérêts commerciaux maritimes et européens suffisants aux embouchures du Danube, pourra, sur sa demande, être admis à se faire représenter dans la Commission sur une décision unanime prise par les gouvernements qui y sont eux-mêmes représentés. On voit ici encore s'amorcer un contrôle sur les conditions justifiant la participation à la gestion commune de l'administration fluviale : les intérêts commerciaux constituent le titre d'une investiture internationale et la réalisation des conditions préalables est constatée par un organe international — la Commission européenne.

L'art. 347 du traité de Versailles institue une Commission internationale contenant les représentants des Etats riverains, ainsi que les représentants des Etats non riverains représentés à la Commission européenne. Tout le Danube fluvial est placé

sous l'administration de cette Commission. La convention du 23 juillet 1921 portant l'acte de navigation du Danube fluvial, précise sa compétence en délimitant les pouvoirs respectifs de la Commission et ceux des Etats riverains. En général, la Commission internationale est chargée de veiller à l'observation effective des règles sur la liberté et l'égalité de traitement dans l'exercice de navigation. En vue d'accomplir d'une façon efficace sa tâche, la Commission est munie d'importantes compétences législatives et exécutives. L'art. 24 de la convention reconnaît expressément la compétence réglementaire de la Commission, lui conférant la mission d'élaborer, en s'inspirant des propositions des Etats riverains, le règlement uniforme de navigation et de police. L'exécution de ce règlement doit être assurée par les Etats riverains sur leurs territoires respectifs. Cependant, la Commission a le droit de surveiller cette application. Les Etats riverains gardent la compétence d'édicter des règlements nationaux en ce qui concerne la police, à condition qu'aucune atteinte ne soit portée aux règles conventionnelles concernant la navigation. Ils doivent communiquer à la Commission tous ces règlements nationaux et celle-ci est appelée à exercer son contrôle sur leur comptabilité avec la convention et les approuver.

La compétence exécutive de la Commission internationale est également considérable. Elle établit le programme des travaux d'amélioration à exécuter pendant plusieurs années ; elle approuve le programme des travaux courants envisagés par les Etats, avec le pouvoir de les modifier, si elle ne les estime pas conformes aux exigences de la navigation. L'art. 14 oblige les Etats riverains à communiquer à la Commission une description sommaire des travaux qui ne relèvent pas de la compétence de la commission, mais qui sont de nature à exercer une influence sur la navigabilité du fleuve, afin de mettre la Commission à même d'exercer son contrôle. La Commission ne peut les interdire qu'en tant qu'ils seraient de nature à porter atteinte à la navigabilité du fleuve. Faute par elle de se prononcer dans le délai de deux mois, il pourra être procédé sans autres formalités à l'exécution des travaux. Toute l'exécution est en principe confiée aux Etats riverains. Mais la Commission a le droit et le devoir d'exercer le contrôle de cette exécution et de vérifier sa

conformité avec le programme établi ou approuvé par elle. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité pour un Etat d'accomplir les travaux nécessaires que la Commission a le droit de se substituer à lui et de confier l'exécution à une entreprise privée, mais nullement à un autre Etat riverain.

La grande conférence de Barcelone (1921), dans un bel élan d'unification et de généralisation, a établi une convention générale relative au régime des voies navigables d'intérêt international. Son œuvre est nettement normatif. Elle fut amenée à dissocier le principe de la liberté et de l'égalité de la navigation (droit normatif) et l'idée d'une administration internationale (droit constructif). La Conférence n'était pas en mesure de briser l'opposition des Etats américains hostiles à l'idée d'une administration internationale dans le domaine du droit fluvial que, par des considérations politiques, on a renoncé à unifier, ne serait-ce que dans ses lignes générales, pour en faire un droit constructif fluvial. On a renoncé à traiter la question de l'organisation, tout en abandonnant à la compétence des Etats particulièrement intéressés la faculté d'établir des conventions spéciales instituant les organes internationaux chargés de la gestion administrative (exécution directe) ou de son contrôle. Ainsi, ces conventions, dans leur partie constructive, sont complètement en dehors du cadre de la Convention générale.

Un des mérites certains de la Conférence de Barcelone est l'organisation du recours judiciaire contre les décisions des Commissions fluviales. Les modalités du droit de recours sont différentes suivant qu'il s'agit des Etats riverains ou non. Les premiers peuvent se pourvoir contre la Commission pour quelque motif que ce soit et spécialement pour des motifs de fait et de caractère technique. Les Etats non riverains, représentés ou non à la Commission, ne peuvent citer la Commission en justice que pour les motifs d'incompétence ou de violation de la convention internationale concernant la voie d'eau. Ainsi s'amorce une juridiction administrative.

En général on peut dire que la Conférence de Barcelone n'a pas contribué beaucoup à l'évolution du contrôle international dans la matière du droit fluvial. Ce contrôle résulte de conventions particulières. Mais même par cette voie il fut graduellement internationalisé et organisé de telle sorte qu'il est fondé

de dire que le droit fluvial international a actuellement largement dépassé le niveau de l'évolution générale de l'organisation de la communauté internationale, surtout en ce qui concerne la création des organes internationaux chargés d'exécution directe ou de contrôle très approfondi et effectif. Dans le développement du droit fluvial on peut facilement remarquer les phases successives de l'évolution de contrôle. La réglementation de la navigation est presque immédiatement suivie d'une surveillance des Etats riverains qui se transforme peu à peu en exécution directe par un organe international. L'administration internationale rend superflu le contrôle de l'application par les Etats du règlement convenu, mais elle provoque, à son tour, le contrôle judiciaire de l'activité des organes internationaux, contrôle qui est déjà en train de s'installer.

2. *Les détroits.*

Les détroits du Bosphore et des Dardanelles ont une longue histoire diplomatique à cause de leur importance politique et économique qui est d'un intérêt vital particulièrement pour la Russie et pour l'Angleterre. La question de contrôle apparaît, sous une forme ou sous une autre, dans toutes les péripéties de la lutte menée autour de ces détroits.

Au commencement, sous la souveraineté exclusive de la Turquie, ce fut le principe de la fermeture qui, comme règle administrative turque, régit les détroits. Seulement, peu à peu, après la conclusion de premiers traités énonçant soit la fermeture, soit au contraire la liberté de passage, le régime des détroits devint international et ne put plus, en principe, être modifié par la Turquie de son seul gré, sans le consentement des contractants. Mais la fragilité de ces convention bilatérales, leur inexécution fréquente, l'inégalité des droits qu'elles créent entre les nations et surtout leur caractère politique, tantôt en faveur de l'Angleterre (traité de 1809), tantôt en faveur de la Russie (traité d'Unkiar-Skelessi, 1833) démontrèrent clairement que la souveraineté exclusive de la Turquie était en contradiction avec les exigences de la vie internationale. Pour éviter le contrôle d'une seule puissance étrangère sur les détroits, on a établi, en 1841, le régime de neutralisation qui ferma les détroits à tous les navires de guerre sans distinction de natio-

nalité et les ouvrit au commerce international. Ce régime, à son tour, a subi de sensibles fluctuations en 1856, 1871 et 1878, mais il dura pourtant jusqu'à la grande guerre, laquelle démontra, avec évidence, sa défectuosité.

La paix mondiale devait assurer un régime stable et égalitaire. Dès le traité de Sèvres, on a trouvé la solution : l'internationalisation des détroits, qui comportait nécessairement la démilitarisation et le contrôle. L'idée n'était pas nouvelle ; elle avait fait son apparition déjà au Congrès de Paris en 1856, mais là elle s'était écroulée devant l'impossibilité d'organiser un contrôle véritablement international et la crainte qu'une puissance quelconque puisse acquérir une influence prépondérante précisément par cet organe de contrôle à créer. Le traité de Sèvres voulait organiser le contrôle de la liberté de passage en s'inspirant des contrôles employés dans le domaine fluvial. L'organe de contrôle aurait été une Commission munie de pouvoirs analogues à ceux de la Commission européenne du Danube. Mais l'échec de ce traité ne permit pas la réalisation de ces intentions.

A la conférence de Lausanne (1923), les puissances alliées apportèrent un projet allant assez loin en ce qui concerne le contrôle. On proposa de créer une commission internationale qui serait chargée : *a)* d'assurer les services publics nécessaires à la sécurité de la navigation, *b)* de surveiller l'application des dispositions relatives à la liberté de la navigation, *c)* de contrôler l'exécution des stipulations concernant la démilitarisation et, enfin, *d)* de réglementer elle-même les modalités de son action. Mais la Turquie qui arrivait à Lausanne en vainqueur, résista de toutes ses forces, d'abord contre le contrôle en principe, soutenant qu'un tel contrôle serait incompatible avec la dignité et les droits souverains de la Turquie, puis contre le contrôle de démilitarisation qui serait pratiquement inutile, et, enfin, contre les pouvoirs administratifs de la Commission, les services turcs étant seuls compétents. Après des négociations pénibles, un compromis s'établit entre les thèses opposées. Le contrôle de démilitarisation et les attributions administratives de la Commission furent abandonnés et la seule tâche de celle-ci consiste à surveiller l'application de règles relatives à la liberté de la navigation, avec le pouvoir de faire des règlements en vue de sa mission. Dans les limites de sa compétence, la Com-

mission ne peut faire que des constatations sur l'inobservation du régime des détroits soit par la Turquie, soit par tout autre Etat. Elle est un organe international, subordonné au Conseil de la S.D.N. qui seul peut prendre des décisions pour réprimer les infractions. Mais la Commission peut cependant prendre de sa propre autorité quelques décisions obligatoires pour les Etats, surtout quand il s'agit d'empêcher l'entrée dans les détroits des forces navales dépassant le maximum prévu par la convention.

La Commission des Détroits qui fonctionne à Constantinople sous les auspices de la S.D.N., doit présenter au Conseil des rapports annuels sur l'exécution de la convention. Aux fins d'information, le Conseil a autorisé le Secrétaire général à communiquer ces rapports non seulement aux membres du Conseil et aux puissances signataires de la convention, comme c'était prévu, mais aussi aux Etats membres de la S. D. N., ainsi qu'aux organisations techniques de la Société qui pourraient y avoir quelque intérêt. Cette décision est d'une importance pratique considérable. Au commencement, le rapport devait figurer à l'ordre du jour du Conseil, afin qu'on puisse s'informer de l'exécution de la convention. Par une décision du Conseil, le rapport ne serait à l'avenir porté à l'ordre du jour que si l'un des gouvernements auxquels il avait été communiqué, désirait soulever une question à ce sujet. Le Conseil a donc abandonné la vérification régulière jugée inutile, mais il a, par contre, élargi le cadre de ceux qui peuvent demander son immixtion quand le besoin s'impose. L'existence de la Commission des Détroits a rendu inutile, en fait, un contrôle continu du Conseil. La surveillance de la Commission suffit à elle seule à assurer l'application rigoureuse de la convention. Ce n'est qu'en des cas graves que l'intervention du Conseil devient désirable.

3. *Les canaux.*

L'importance économique et politique de certains canaux maritimes et le principe de leur liberté égale pour toutes les nations ont conduit les Etats à garantir l'efficacité de l'application de leur régime juridique par l'institution d'organes spéciaux chargés de surveiller l'exécution des conventions conclues au sujet de la libre navigation dans ces canaux. Pourtant,

spécialement dans cette matière, la tendance d'internationalisation a provoqué des résistances acharnées de la part d'Etats particulièrement intéressés. L'histoire du régime juridique des canaux maritimes offre les exemples les plus caractéristiques de la lutte entre les conceptions du contrôle national et de la surveillance internationale. Et il faut dire tout de suite, que c'est cette dernière conception qui devait céder le pas, si ce n'est en droit, du moins en fait, au contrôle national triomphant.

1. Le canal de Suez. — Le canal joignant, à travers l'isthme de Suez, la mer Méditerranée à la mer Rouge et par suite à l'Océan Indien, et ayant pour but d'écourter la route des Indes, intéresse surtout l'Angleterre, dont la navigation y est prépondérante. Mais ce fut une compagnie privée française, présidée par M. de Lesseps, qui construisit ce canal. Ce fut le gouvernement égyptien qui, comme Etat territorial, conserva le contrôle sur l'administration du canal, administration confiée à la compagnie en vertu de l'acte de concession du 19 mars 1866, qui donne à cette dernière le droit d'exploiter le canal pendant 99 ans. Cette administration n'était pas organisée internationalement. Il n'existait ni accord, ni déclaration internationale. En droit, le gouvernement égyptien n'avait fait que renoncer au droit d'exploiter, à son profit exclusif, la voie de communication qu'il établissait en la déclarant ouverte à toutes les nations (1). Vu la faiblesse du gouvernement égyptien, la prépondérance de la France était à craindre. Pour éliminer une telle possibilité, l'Angleterre chercha à organiser une administration internationale, remplaçant la compagnie par un organe où toutes les puissances maritimes seraient représentées. En même temps, elle tenta d'établir un contrôle international sur l'administration de la compagnie, mais sans succès également jusqu'au moment où elle trouva l'occasion d'acheter les actions du Khédive. Ces actions lui assuraient au sein même de la compagnie une influence prépondérante.

Les événements politiques en Egypte ont assuré à l'Angleterre une position dominante dans ce pays, occupé par elle. Dès lors

(1) FAUCHILLE, *Traité*, t. I, 2^e partie, p. 316.

elle a commencé à chercher le moyen de réformer à son profit, le régime juridique du canal. A la conférence de Constantinople de 1882, l'Angleterre fit, conjointement avec la France, une proposition en vue de faire désigner certaines puissances qui seraient chargées de prendre les mesures nécessaires à la protection du canal, se déclarant disposées à exécuter ses mesures. Mais la conférence eut la prudence d'éliminer une telle tentative mal dissimulée et adopta une motion différente : « La conférence reconnaît qu'il convient d'organiser avec le concours de la Sublime Porte, pour la sécurité de la libre navigation du canal de Suez, un service purement naval de police et de surveillance auquel toutes les puissances seraient appelées à participer d'après les règles à convenir. » Mais les événements ont empêché la réalisation du projet, qui d'ailleurs ne devait être que temporaire et limitée à la crise politique en Egypte. L'Angleterre, protectrice en fait de ce pays, exécuta une véritable mainmise sur le canal malgré les protestations de Lesseps, chef de la compagnie administrative.

Jouissant d'une influence prépondérante en Egypte, possédant déjà un fort paquet d'actions du canal et ayant introduit dans l'administration de celui-ci des représentants de ses armateurs, la Grande-Bretagne changea son attitude dans la question du contrôle. Invitant, en 1883, les puissances à une conférence pour établir un régime juridique international du canal, l'Angleterre proposa à ce sujet le plan d'une convention, dans lequel elle ne faisait aucunement mention du contrôle international. Au contraire, c'est à l'Egypte qu'elle proposait la charge d'assurer l'exécution des dispositions de la convention. Mais ce ne fut qu'en 1885 qu'une Commission internationale des grandes puissances se réunit à Paris pour délibérer sur la réglementation du canal. Dans la question du contrôle on se trouva en présence de deux propositions sensiblement différentes, laissant toutes deux, en principe, à l'Egypte l'exécution des clauses de la future convention et demandant une intervention des puissances sous forme d'établissement du contrôle. C'est dans l'étendue et dans ces méthodes de contrôle que la divergence s'est accentuée. La France proposa son contrôle continu et régulier par une commission permanente de surveillance composée de délégués de grandes puissances y compris

la Turquie. L'Angleterre proposa de charger les représentants en Egypte des puissances signataires de surveiller chacun séparément, l'exécution de la convention, leur accordant le droit de se réunir, sur la convocation de l'un d'eux, dans des cas très graves ; ce n'aurait été donc qu'un contrôle exceptionnel et irrégulier. La sous-commission chargée d'étudier la question de contrôle du canal du Suez a résumé la controverse dans ces termes : « Le délégué de la Grande-Bretagne a objecté que l'institution d'une commission internationale de surveillance serait incompatible avec les bases de la circulaire de lord Granville, qui confère à la seule puissance territoriale le soin de l'exécution du traité ; que d'ailleurs le besoin d'un organe de surveillance lui paraissait très contestable et que, dans son opinion, la création d'un tel organe entraînerait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. »

Les délégués d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de France et de Russie, auxquels se joignit le délégué de la Turquie, soutinrent au contraire, que la liberté du canal ne serait qu'un vain mot, si la puissance territoriale ne participait pas aux servitudes mutuelles qu'on se proposait d'établir et qu'une commission internationale était non seulement utile, mais nécessaire. Ils citèrent à l'appui de leurs affirmations les mesures prises d'un accord en ce qui concerne la navigation des fleuves internationaux et particulièrement celle du bas Danube, en insistant sur ce point que, s'il avait été jugé utile d'établir un organe collectif de surveillance pour le bas Danube, à plus forte raison il était indispensable de prévoir des mesures analogues pour une grande voie de navigation internationale où les intérêts du monde entier étaient en jeu.

La commission adopta le point de vue français et le rédigea dans les termes suivants : « Une commission, composée des représentants en Egypte de (... noms de puissances) et auxquels sera adjoint un délégué du gouvernement égyptien avec voix consultative, siégera sous la présidence d'un délégué spécial de la Turquie afin de pourvoir au service de la protection du canal ; elle s'entendra avec qui de droit pour en assurer le libre usage, elle surveillera, dans la limite de ses attributions, l'application des clauses du présent traité, et saisira les puissances, des mesures qu'elle jugera propres à en assurer l'exécution. Il est

entendu que le fonctionnement de la dite commission ne pourra porter atteinte aux droits souverains de S. M. le Sultan, ni aux droits et immunités de S. A. le Khédive. » Mais l'accord ne put se faire sur ce texte, l'Angleterre ayant refusé de l'admettre.

Après de longs pourparlers diplomatiques, la France et l'Angleterre aboutirent à un accord qui permit d'établir enfin, en 1888, une convention, qui, dans la question du contrôle, marqua le succès de la Grande-Bretagne. L'article 8 de cette convention dit, en effet : « Les agents en Egypte des puissances signataires du présent traité seront chargés de veiller à son exécution. En toute circonstance qui menacerait la sécurité ou le libre passage du canal, ils se réuniront, sur la convocation de trois d'entre eux et sous la présidence du doyen, pour procéder aux constatations nécessaires. Ils feront connaître au gouvernement khédivial le danger qu'ils auraient reconnu, afin que celui-ci prenne les mesures propres à assurer la protection et le libre usage du canal. En tout état de cause, ils se réuniront une fois par an pour constater la bonne exécution du traité, sous la présidence d'un commissaire spécial nommé à cet effet par le gouvernement impérial ottoman. »

Suivant l'article 9, c'est à l'Egypte qu'il incombe d'exécuter le traité ; si elle ne dispose pas des moyens nécessaires, elle fera appel au gouvernement ottoman. Celui-ci avisera les puissances signataires des mesures qu'il aura prises, et, au besoin, se concertera avec elles. Ainsi, le contrôle de l'application du traité par les puissances territoriales en question (Egypte et Turquie) est divisé en deux parties : le contrôle régulier, annuel, et le contrôle exceptionnel en cas de nécessité. Dans le premier cas, les moyens d'agir ne sont pas indiqués et il faut en conclure que ce n'est que par des représentations diplomatiques que les puissances pourront assurer l'exécution du traité. Dans le deuxième cas, les représentants ont le droit de faire connaître le danger et cette représentation oblige le gouvernement khédivial à prendre les mesures nécessaires.

Cependant la convention ne pouvait être appliquée immédiatement à cause d'une réserve anglaise de non applicabilité pendant l'état transitoire et exceptionnel en Egypte et pendant son occupation par les forces anglaises. Ce n'est qu'en 1904, après

un accord entre la France et la Grande-Bretagne, que cette dernière adhéra à la convention de 1888, mais encore avec une abrogation très significative : l'art. 6 de cet accord dit que le libre passage du canal étant garanti, l'exécution de la dernière phrase du paragraphe 1 et celle du paragraphe 2 de l'article 8 de la convention resteront suspendues. Par cette stipulation, les réunions annuelles des représentants furent supprimées. En fait, elles n'ont jamais eu lieu, faute de participation anglaise.

Par conséquent, il ne reste en vigueur que le contrôle exceptionnel. Par suite des traités de paix de 1919, les empires centraux furent obligés de renoncer à leur droit de participer aux contrôles internationaux et de ce fait le contrôle du traité de 1888 fut affaibli davantage. Au contraire, l'Angleterre hérita des pouvoirs conférés à la Turquie par la convention de 1888 et est, en fait, parvenue à un contrôle national sur le canal. Mais il est très probable que l'indépendance de l'Egypte posera encore une fois cette question de contrôle qui ne pourra être résolue définitivement que par une internationalisation du canal de Suez.

2° Le canal de Panama. — L'histoire du régime juridique du canal de Panama montre, elle aussi, le triomphe du contrôle purement national sur le principe de la surveillance internationale. Elle commence par une rivalité entre l'Angleterre et les Etats-Unis qui, faibles encore, n'avaient au commencement qu'un souci : éviter le contrôle national d'une puissance étrangère sur le canal projeté. Par le traité de 1850 (Traité Clayton-Bulwer), l'Angleterre et les Etats-Unis renoncent respectivement à un contrôle exclusif sur le canal. A cette époque on était peut-être très près de concevoir une surveillance internationale, mais l'échec de l'entreprise de Lesseps a conduit le gouvernement américain à l'idée de construire le canal par ses propres moyens. Cette tentative fut soigneusement préparée par une activité diplomatique habile. Tout d'abord, les Etats-Unis s'assurèrent une situation prépondérante par un traité avec l'Angleterre (Hay-Pauncefote, du 18 novembre 1901) et effectuèrent une main-mise directe sur le futur canal par un traité (Hay-Varilla, du 18 novembre 1903) avec la république de Panama, qui concéda aux Etats-Unis, à titre permanent, les droits de cons-

truction, d'exploitation, de protection et de contrôle sur le canal. Ce dernier fut ouvert à la navigation de toutes les nations en 1914, et la liberté en est complètement assurée. Seulement, l'égalité de traitement a subi des dérogations en faveur des Etats-Unis, qui, par une loi de 1912, ont accordé à leurs navires de cabotage, le passage gratuit. C'est en vain que l'Angleterre protesta, se basant sur le traité de 1901, qui stipulait expressément que l'usage du canal serait réglementé sur les mêmes principes qui avaient été adoptés par la convention de 1888 relative au canal de Suez.

3. Le canal de Kiel. — Ce canal, construit par l'Allemagne pour satisfaire à ses besoins stratégiques, fut d'abord purement national et son utilisation s'exerça sous le contrôle exclusif et absolu de l'Allemagne. Mais le traité de Versailles modifia profondément son régime. Sans internationaliser cette voie importante pour le commerce Baltique, le traité se borne à déclarer le canal de Kiel toujours libre et ouvert, sur un pied de parfaite égalité, aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne (art. 380).

Le traité prévoit aussi le contrôle juridictionnel de diverses stipulations sur le régime du canal : au cas de violation d'une de ces dispositions ou en cas de désaccord sur leur interprétation, toute puissance intéressée pourra faire appel à la Cour.

En outre, le deuxième alinéa de l'article 386 semble vouloir instituer aussi un contrôle administratif, quoique d'une façon dissimulée et peu précise. « Afin d'éviter de porter devant la S. D. N. des questions de peu d'importance, l'Allemagne établira à Kiel une autorité locale ayant qualité pour connaître des différends en première instance, et pour donner satisfaction, dans la mesure du possible, aux plaintes qui seraient présentées par les agents consulaires des puissances intéressées ». Ce sont donc les agents consulaires qui exercent une certaine surveillance sur l'application des clauses concernant le canal de Kiel. Pour plus d'efficacité, le traité leur confère le droit de porter leurs plaintes devant un organe national spécial qui doit avoir une autorité sur l'administration du canal pour pouvoir satisfaire aux requêtes bien fondées. On voit donc que ce contrôle, loin d'être institutionnel, ne diffère que très peu du con-

trôle exercé habituellement par les consuls sur l'application des conventions de caractère économique.

4. *Les zones démilitarisées.*

Au sens le plus large, on comprend sous le terme de zone démilitarisée une zone soumise à un arrangement international fondé sur un traité, soit bilatéral, soit multilatéral, visant à soustraire, pour un temps déterminé ou illimité, ce territoire à tout acte de guerre, ainsi qu'aux mesures préparatoires ayant trait à la guerre (1). Ça et là au cours de l'histoire on a institué ces zones sans, cependant, organiser un contrôle international. L'organisation du contrôle des zones démilitarisées est plutôt récente. Il est vrai que sous certaines réserves on peut voir les germes de ce contrôle dans les traités de neutralisation placés sous la garantie collective ou individuelle des Etats. Un exemple en est offert par le Traité de 1886 concernant la neutralisation des Iles d'Aland. Mais aucun contrôle spécial ne fut organisé pour constater les infractions possibles aux règles adoptées et seul le contrôle diplomatique des Etats garants se fit sentir de manière appréciable grâce à la clause de garantie.

La convention du 26 octobre 1905 relative à l'établissement d'une zone neutre entre la Norvège et la Suède prévoyait (art. 5) qu'une commission, composée de trois officiers de nationalité étrangère, serait chargée de contrôler l'exécution des mesures visées à l'art. 3 (la mise hors d'état de servir des fortifications). De ces officiers, un devait être nommé par chacun des deux Etats et le troisième par les deux officiers ainsi désignés ou, dans le cas où ils ne pourraient tomber d'accord, par le président du Conseil fédéral suisse.

Ce n'est qu'après la grande guerre qu'on peut remarquer un développement plus rapide dans ce domaine. C'est ainsi que l'Allemagne, afin d'assurer l'entière liberté d'accès de la Baltique, à toutes les nations, ne devra élever aucune fortification ni installer aucune artillerie commandant les routes maritimes entre la mer du Nord et la Baltique. Les fortifications dans la

(1) R. ERICH. *Zones démilitarisées*. R. C. 26, p. 600.

zone indiquée par l'art. 195 du traité de Versailles, furent démolies sous le contrôle des Puissances alliées. Aucune nouvelle fortification ne peut être construite le long des côtes allemandes. Egalement, les fortifications d'Héligoland furent démolies sous le contrôle d'une commission spéciale nommée par les principales Puissances.

Aussi une convention entre la Finlande et la Russie, concernant les mesures à prendre pour assurer la paix des frontières et stipulant une démilitarisation partielle, dit, dans son art. 4, que la répartition des forces armées prévues pour les zones frontières s'effectuera sous le contrôle de chaque pays qui communiquera à l'autre partie contractante tous renseignements relatifs à cette répartition.

On voit bien dans quel esprit on institue le contrôle. C'est spécialement pour suivre l'exécution de la démilitarisation qu'on nomme les commissions temporaires ou qu'on recourt à tout autre moyen, également temporaire, pour vérifier la démolition des fortifications et l'évacuation des troupes. A ce point de vue on peut comparer la démilitarisation avec les clauses des traités d'armistice qui prévoient assez souvent des clauses semblables sur l'évacuation. La démilitarisation une fois exécutée, le contrôle organisé cesse d'exister. L'observation ultérieure du régime de démilitarisation dans certaines zones ne fut pas l'objet d'un contrôle institutionnel ; c'est le contrôle diplomatique qui joue ensuite.

Avec l'institution de la S. D. N. le régime du contrôle change beaucoup son caractère. La convention concernant la frontière de Thrace (Lausanne 24 VII. 23) et démilitarisant une zone définie, porte dans son art. 4 : « Au cas où l'une des puissances limitrophes, dont le territoire est visé dans la présente convention (Bulgarie, Grèce, Turquie) aurait quelque réclamation à formuler concernant l'observation des dispositions sur la démilitarisation, cette réclamation sera portée par elle devant le Conseil de la S. D. N. ». On voit donc bien que c'est l'observation du régime démilitarisé qui est contrôlé conjointement par les puissances limitrophes et le Conseil de la S. D. N. Une solution presque analogue fut prévue pour les détroits turcs, mais là le contrôle échoua par suite de la résistance de la Turquie.

Le régime des zones démilitarisées a trouvé une application moderne et la mieux organisée dans le cas des Iles d'Aland. Le différend né entre la Finlande et la Suède au sujet de ces îles fut tranché par la S. D. N. qui imposa à la Finlande l'obligation de ne pas fortifier l'archipel d'Aland, tout en proclamant sa neutralisation qui a pour but de garantir que les îles ne seront jamais employées comme base d'action militaire. La neutralisation est garantie par les membres de la S. D. N. dont le Conseil doit être saisi immédiatement en cas de violation en vertu de l'art. 7 de la Convention sur la neutralisation des îles conclue sous les auspices de la S. D. N. en 1922. Les signataires s'engagent à appliquer leurs recommandations unanimes et même majoritaires du Conseil. C'est au Conseil que revient le droit de constater la violation de la neutralité alandaise et de déclencher l'action répressive des Etats contractants, dont seulement la Finlande peut prendre certaines mesures individuellement, sans attendre une décision du Conseil.

A maintes reprises, la S. D. N. tenta de généraliser le régime des zones démilitarisées qui se révélait si avantageux dans des cas particuliers. La question surgit pour la première fois en 1923 lors de l'élaboration du traité d'assistance mutuelle. Dans son rapport de 1923, la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements indique qu'elle a étudié une proposition relative à certains cas, où, par des causes quelconques, un danger d'agression est présumé exister, une proposition de la teneur suivante : « Si le contact de deux forces hostiles, le long de la frontière, est de nature à créer des incidents, serait-il possible d'établir là une zone neutralisée et démilitarisée pour supprimer ledit contact entre les forces armées, car il est évident que la création d'une pareille zone faciliterait la décision, lorsqu'il s'agirait d'établir quel est l'Etat qui a commis l'acte d'agression ». La Commission arriva à la conclusion que ces mesures spéciales ne seraient possibles que dans un nombre limité de cas, mais elle constata aussi que, dans certains cas, et si elles pouvaient être établies avec le consentement préalable des Etats intéressés, ces zones pourraient présenter de réels avantages. En conséquence, elle suggéra au Conseil d'examiner l'opportunité de proposer l'établissement d'une zone démilitarisée le long de la frontière commune aux Etats parties à un

différend porté devant le Conseil, aux termes des art. 11 et 15 du Pacte.

L'idée fut retenue par l'article 9 du Traité d'assistance mutuelle en vertu duquel toute partie contractante pouvait négocier, par l'intermédiaire du Conseil, l'établissement de zones démilitarisées avec un ou plusieurs pays limitrophes, afin de faciliter l'application du Traité. Le Conseil, avec la coopération de représentants des parties intéressées, devait s'assurer au préalable, que l'établissement de la zone démilitarisée demandé n'exigeait pas de sacrifices unilatéraux du point de vue militaire, de la part des intéressés. Le Conseil pouvait ainsi exercer un contrôle sur le contenu de l'accord et sur l'étendue de la zone, mais, au contraire, il ne pouvait surveiller ni l'exécution de la démilitarisation, ni l'observation ultérieure du régime, sauf en cas d'agression.

Des zones démilitarisées sont prévues également par le Protocole de Genève, de 1924. Son art. 9 est ainsi conçu : « L'existence de zones démilitarisées étant de nature à prévenir les agressions et à en faciliter la détermination sans équivoque, conformément à l'art. 10 ci-dessous, l'établissement de pareilles zones est recommandé entre les Etats qui seraient également consentants, comme un moyen d'éviter une violation du présent protocole ». « Les zones démilitarisées déjà existantes, en vertu de certains traités ou conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent, organisé par le Conseil, à la demande et aux frais d'un ou de plusieurs Etats limitrophes ».

On voit qu'un pas en avant est fait par ce texte dans le domaine du contrôle, pas d'un caractère même autoritaire, puisque le contrôle pouvait être organisé même sur la demande d'un seul Etat intéressé. Mais une organisation de ce contrôle manque et son fonctionnement n'est précisé nulle part.

Les traités de Locarno reprennent aussi l'idée des zones neutralisées, en proclamant le maintien du *statu quo* territorial et l'inviolabilité des frontières rhénanes, ainsi que l'observation du régime de démilitarisation d'une zone du territoire allemand (art. 42 et 43 du Traité de Versailles). Par l'art. 4 du Pacte Rhénan, les parties s'engagent à porter assistance immé-

diate au cas de violation de la zone démilitarisée. Le texte fait un départ entre la violation simple et la violation flagrante. Dans le premier cas, le Conseil de la S. D. N. doit constater la violation et la conséquence juridique de cette constatation est l'obligation des Etats garants de prêter son aide à l'Etat victime d'agression. Dans la deuxième hypothèse, les Etats garants s'engagent à intervenir immédiatement, dès qu'il ont constaté eux-mêmes une violation flagrante, mais le Conseil doit être saisi également et faire connaître son avis. On voit donc que la constatation de la violation du régime de zone démilitarisée rhénane est en quelque sorte répartie entre les Etats garants et le Conseil de la S. D. N. Une telle répartition est très caractéristique pour le droit de la S. D. N. qui, tout en s'efforçant à créer une organisation superétatique, n'a pas pu écarter entièrement la libre appréciation des Etats, seuls détenteurs de la force, dans les cas où il s'agit de mettre cette force au service du droit. Dans tous ces cas, le droit de la S. D. N. prévoit une concurrence des compétences du Conseil et des Etats, comme le prouve entre autres, l'art. 16 du Pacte.

Le développement ultérieur du régime des zones neutralisées est fixé par le modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre, modèle issu de la proposition allemande, faite en 1928 au Comité d'arbitrage et de sécurité. Ce modèle, approuvé en principe, par une résolution de la X^e Assemblée, devint l'objet d'une étude approfondie pour être transformée, suivant une proposition britannique, en un projet de convention générale. Cette transformation souleva certaines questions de principe, parmi lesquelles la question du contrôle ne fut pas la moindre.

Le Comité se trouva en présence de deux propositions divergentes : l'une laisse au Conseil lui-même le soin de déterminer les cas dans lesquels une surveillance paraît désirable et les parties devaient s'engager à se prêter à toute action du Conseil en ce sens ; l'autre fut plus catégorique et demandait au Conseil d'exercer le contrôle dans tous les cas par l'intermédiaire de ses commissaires sur l'exécution des mesures prescrites par lui aux parties. Cette proposition fut en outre complétée par une stipulation qui prévoyait la sanction pour toute violation des mesures proposées par le Conseil.

L'Assemblée, saisie du projet, se prononça pour le contrôle des mesures provisoires d'ordre militaire qui seraient édictées par le Conseil, sans résoudre, cependant, la question en détail. Certes, la divergence n'était pas trop grande. Le Comité spécial pour l'élaboration d'un projet de convention a pu aboutir rapidement à un texte unique sur la question de la surveillance de l'exécution des mesures provisoires. L'accord se fit sur le texte suivant : le Conseil désignera, s'il le juge utile, ou si une des parties intéressées aux différends le demande avant que le Conseil ait pris une des décisions visées, des commissaires chargés exclusivement de constater sur les lieux l'exécution des mesures conservatoires d'ordre militaire recommandées par le Conseil. Les parties s'engagent à accorder aux commissaires de la S. D. N. toutes facilités pour l'accomplissement de leur mission ; les pouvoirs des commissaires sont strictement limités. Les règles à suivre pour la constitution et le fonctionnement des commissions de surveillance devaient faire l'objet d'un règlement spécial pour leur application. Ce règlement fut élaboré par la Commission permanente consultative et vise la constitution des commissions de surveillance, leur fonctionnement, les facilités que devront accorder les parties en cause aux commissions et les rapports à présenter par celles-ci au Conseil. Ces rapports doivent être envoyés par le Président de la Commission de surveillance, afin de tenir le Conseil au courant de l'activité de la Commission, et d'informer immédiatement le Conseil de tout manquement aux mesures conservatoires. Le Conseil doit également trancher toutes les divergences qui peuvent naître entre la Commission et une des parties, surtout s'il s'agit d'entrave au libre exercice de la mission de surveillance. En fin de mission, le Président de la Commission doit adresser au Conseil un rapport d'ensemble sur son activité.

III. — Limitations partielles du contenu des compétences.

A. — LIMITATIONS EXCEPTIONNELLES

1. *Les contrôles financiers.*

La naissance et le développement des contrôles financiers offrent beaucoup de traits caractéristiques des contrôles internationaux en général. Ils ne font leur apparition qu'à partir du XIX^e siècle, quand les gouvernements et les capitalistes étrangers, devenus plus prudents, à la suite de défaillances de certains Etats emprunteurs, commençaient à exiger un contrôle destiné à les protéger contre la mauvaise foi de leurs débiteurs. Une organisation particulière de surveillance et même de gestion, si l'administration de l'Etat débiteur s'est montrée incapable, devient une condition primordiale des emprunts internationaux. Les créanciers aspirent à exercer le contrôle eux-mêmes, soit directement, soit par l'entremise de leurs gouvernements, soit enfin conjointement par ces deux méthodes. Par là, on aboutit à un contrôle financier international qui, au cours de sa courte histoire, a subi de profondes fluctuations vers l'impartialité de la surveillance et vers la limitation des pouvoirs dans l'espace et dans le temps.

Assez longtemps les contrats d'emprunts internationaux se faisaient sans aucune mention quant à la surveillance. Le contrôle financier commence son chemin très modestement. En exécution des stipulations du Protocole du 26 février 1830, l'art. 12 de la Convention de Londres du 7 mai 1932 avec la Grèce, l'Angleterre, la France et la Russie établissent les conditions de l'emprunt grec et sa garantie. Un organisme international rudimentaire, composé de représentants diplomatiques des Etats garants, fut créé pour veiller au paiement par la Grèce, avant toute autre dépense, du service de l'emprunt. Mais ce contrôle superficiel et non spécialisé était incapable d'assurer les paiements réguliers et les gouvernements qui avaient donné une sûreté personnelle en garantie de l'emprunt, étaient amenés à faire face à leurs engagements. Par suite, ils étaient obligés d'intervenir dans l'administration interne de la

Grèce. La situation financière du pays n'y gagna rien jusqu'à 1898.

La Convention de Londres, du 27 juin 1855, entre la Turquie, la France et la Grande-Bretagne, malgré l'amère leçon de l'emprunt grec, n'instituait plus aucun organe de surveillance pour assurer l'affectation des recettes au service de la dette. Le principe intransigeant de la souveraineté barra la route aux exigences d'ordre financier et empêcha encore une fois l'institution d'un contrôle international. Pour devenir un rouage habituel du droit des gens, les contrôles financiers devaient s'implanter par une voie indirecte. On commence à les imposer aux Etats faibles et arriérés de l'Afrique du Nord et aux Etats balkaniques, à peine libérés de la domination turque.

En 1870 on institua un contrôle financier en Tunisie. Une Commission financière tunisienne, composée de façon à donner une forte prépondérance au gouvernement français, devait liquider la dette et administrer les finances de la régence. En outre, une commission de contrôle composée de porteurs de divers nationalités, devait exercer le contrôle sur les résultats de cette administration. Elle avait le droit de connaître toutes les opérations de la Commission financière et son approbation était nécessaire pour rendre exécutoires les mesures de celle-ci. Le contrôle financier en Tunisie est un cas typique d'un contrôle politique, d'un contrôle-intervention. L'organisation du contrôle ne correspondait à aucun principe doctrinal, mais uniquement au souci de concilier les intérêts diplomatiques contradictoires (1). Les Puissances voulurent empêcher la France d'exercer une influence exclusive en Tunisie par l'institution d'un contrôle international. Mais la diplomatie française sut utiliser à ses propres fins les rouages du contrôle avec une habileté remarquable, pénétra dans la vie interne du pays emprunteur et y établit enfin son protectorat. Le contrôle, devenu désormais gênant, fut soulevé par un emprunt de conversion conclu exclusivement sur le marché français et par le remboursement de la dette ancienne. Il faut ajouter encore que, au point de vue économique, ce contrôle financier n'a donné aucun résultat positif pour le pays.

(1) Andréades R. C, t. 5, p. 16.

Les choses en général se passaient d'une façon analogue au Maroc. Seulement là ce furent les capitalistes français qui instituèrent un contrôle financier pour garantir les emprunts conclus sur les marchés de Paris par le Sultan du Maroc, et le gouvernement français suivit non sans difficultés diplomatiques, la voie ouverte par des groupements privés, pour y établir également son protectorat.

Les choses se passaient autrement en Egypte. Là les difficultés financières amenaient le gouvernement khédivial à contracter un emprunt sous condition de réformer son administration financière. Par un décret du 2 mai 1876 fut créée une Commission de la Dette qui devait surveiller la gestion financière. Sur le papier, les contrôleurs de nationalité étrangère avaient de vastes pouvoirs. Mais comme ils étaient juridiquement fonctionnaires égyptiens dépendants, ils ne pouvaient, en fait, accomplir leur tâche, d'autant plus que l'absence de comptabilité les privait de tout moyen matériel. Leur impuissance juridique et matérielle priva non seulement le contrôle de toute son efficacité, mais l'empêcha encore d'améliorer l'administration financière égyptienne.

Les difficultés se prolongèrent et provoquèrent une intervention nouvelle des Puissances et des créanciers. Une commission fut constituée pour organiser un contrôle efficace. Ses travaux aboutirent à la loi de liquidation (le 11 juin 1880) qui institua, entre autres, un organe de contrôle sous le nom de la Commission où la Caisse de la Dette, composée de personnes nommées par le Khédive sur la proposition des gouvernements respectifs. Les pouvoirs de la Caisse étaient doubles : 1^o Elle devait administrer elle-même les recettes affectées à la dette, et 2^o elle devait contrôler l'administration financière égyptienne avec le droit de participer directement à la gestion même. Le gouvernement égyptien ne pouvait contracter d'emprunts qu'avec l'assentiment préalable de la Caisse et ne pouvait réduire les impôts affectés qu'après avis conforme de la majorité de celle-ci. Ces pouvoirs furent garantis par la possibilité de poursuivre le Gouvernement khédivial devant les tribunaux mixtes. La Convention conclue à Londres, le 18 mars 1885, entre les Grandes Puissances et la Turquie (suzeraine de l'Egypte) pour garantir un emprunt nouveau, chargea la Caisse de contrôler le service

de cet emprunt et de la Dette unifiée. L'étendue des pouvoirs de la Caisse resta intacte jusqu'à 1904. Par un accord anglo-français, accepté en ce qui concerne le règlement des finances, par les autres Puissances intéressées, on a procédé à une réforme du statut financier de l'Egypte. L'accord enleva à la Caisse le droit d'administrer les recettes affectées et de s'ingérer dans l'administration des finances. Mais il ne porta atteinte en rien aux droits des créanciers, concernant le contrôle sur l'exécution des engagements par le gouvernement local.

Le contrôle financier institué en Grèce en 1898 marque un nouveau degré de développement de cette institution internationale. Une affectation de recettes ayant été stipulée au profit des créanciers des emprunts de l'Etat, leur assignation fut sanctionnée par un contrôle financier international. Le rouage de contrôle est constitué par une commission internationale, composée d'abord de six membres nommés respectivement par les six Puissances médiatrices d'accord avec le Gouvernement grec, puis réduits à trois par suite de l'exclusion de l'Allemagne et de l'Autriche en vertu de stipulations expresses des Traités de paix et par suite de l'absence de la Russie.

Le caractère international de la Commission grecque est beaucoup plus souligné et mis en avant que celui de la Caisse de la Dette égyptienne. Elle est un organe international au sens propre du mot, et son Président la représente, comme telle, auprès des gouvernements grec et autres. Quant aux pouvoirs de contrôle de la Commission, ils sont aussi beaucoup plus larges que ceux de la Caisse égyptienne. La Commission surveille tous les revenus de l'Etat et peut faire des enquêtes propres dans l'accomplissement de sa tâche. Elle contrôle d'une façon continuelle et très étroite la perception faite par la société de régie des recettes affectées au service de la Dette publique ; elle contrôle la conformité de la législation financière grecque relative aux impôts et revenus affectés aux exigences juridiques et économiques du contrat d'emprunt, cette législation ne pouvant être modifiée sans le consentement préalable de la Commission ; enfin, ce n'est qu'avec l'assentiment de la Commission que le gouvernement grec peut contracter les emprunts nouveaux pour couvrir les déficits de son budget.

Mais ce qui est de plus intéressant dans ce contrôle financier,

c'est que les désaccords possibles entre la Commission, comme telle, et le gouvernement grec doivent être résolus par voie d'arbitrage. C'est un supplément très utile, parce qu'il ouvre à l'Etat surveillé la possibilité de recours contre l'organe de contrôle, si celui-ci tend à dépasser ses pouvoirs. Cette innovation heureuse offre une garantie solide à l'Etat surveillé, aussi contre la partialité politique de la Commission de contrôle et, par suite, contre les dangers politiques spécifiques aux contrôles financiers antérieurs. Par cette innovation, c'est le côté juridique et économique du contrôle qui prend le dessus sur le côté politique.

Les grands traités de paix de 1919 et 1920, en tant qu'ils règlent les questions financières et surtout celle de réparations, instituent toujours un organe de contrôle financier international, avec la mission de surveiller l'application des clauses financières stipulées par le Traité.

Le Traité de Versailles a créé par son art. 233 une « Commission des Réparations » dont le statut est fixé par l'Annexe II (Partie VII, Section I, Dispositions générales). Cette Commission se compose de représentants des gouvernements désignés par le Traité, tous les autres Etats intéressés n'ayant qu'un droit limité de nommer un délégué, lorsque les créances et intérêts de cette puissance seront examinés ou discutés. Chacun des gouvernements représentés à la Commission a le droit de s'en retirer après un double préavis. La Commission élit elle-même son président et fixe les lieux et les époques de ses réunions. Toutes les délibérations de la Commission sont secrètes, à moins que la Commission n'en décide autrement.

Les pouvoirs de la Commission furent considérables. Elle avait tous les pouvoirs et exerçait toutes les attributions à elle conférées par le Traité. D'une façon générale, elle avait le pouvoir de contrôle et d'exécution le plus étendu en ce qui concerne le problème des réparations tel qu'il fut résolu par la partie correspondante du Traité et même le pouvoir d'en interpréter les dispositions. Dans l'application de sa tâche, la Commission n'était liée par aucune règle de procédure, mais devait se guider d'après la justice, l'équité et la bonne foi. La Commission pouvait nommer tous fonctionnaires, agents et employés qui pouvaient être nécessaires à l'exécution de ses fonctions, constituer

des comités dont les membres ne devaient pas être nécessairement ceux de la Commission, et prendre toutes mesures d'exécution utiles à l'accomplissement de sa tâche. Le gouvernement du pays contrôlé pouvait présenter à la Commission tous arguments et témoignages sur toutes questions se rattachant à sa capacité de paiement. La Commission devait étudier ces réclamations et donner au gouvernement allemand l'équitable faculté de se faire entendre, mais sans qu'il puisse prendre aucune part aux décisions.

Les décisions prises par la Commission en conformité avec les pouvoirs qui lui étaient conférés, étaient aussitôt exécutoires et devaient recevoir une application immédiate, sans aucune autre formalité. Mais là où il ne s'agissait pas de l'exécution, mais de contrôle exercé par la Commission, elle n'avait que le pouvoir de constatation : en cas de manquement par l'Allemagne à l'exécution qui lui incombait de l'une quelconque des obligations visées par la partie VIII du Traité de Versailles, la Commission devait immédiatement signaler cette exécution à chacune des Puissances intéressées en y joignant toutes propositions qui lui seraient apparues opportunes au sujet des mesures à prendre en raison de ce manquement.

La Commission des Réparations, telle qu'elle était prévue par le Traité de Versailles, ne devait pas être permanente. Son existence fut principalement limitée : « quand l'Allemagne (et ses alliés) se seront acquittés de toutes les sommes dues par eux en exécution du Traité et quand toutes les sommes reçues auront été réparties entre les Puissances intéressées, la Commission sera dissoute » — dit le Traité de Versailles. En fait, le contrôle exercé par la Commission cessa bien avant ce moment. D'ailleurs, les formes de contrôle exercées en Allemagne furent sensiblement modifiées par les Traités de Londres (en 1924) par suite du rapport Dawes. Conformément à ce rapport, les revenus gagés étaient minutieusement contrôlés par des organes spéciaux qui surveillaient la gestion de la Banque d'Empire, le service des intérêts, etc... Les pouvoirs des organes de contrôle étaient considérables et allaient parfois jusqu'à prendre part à la direction même de la Banque d'Empire et de diverses entreprises. L'organe principal de contrôle fut le Commissaire spécial aux revenus gagés désigné par la Commission des Répara-

tions et assisté par cinq commissaires adjoints. Il existait également une Commission consultative des représentants des Etats intéressés. Les divergences d'opinion entre le Commissaire spécial et le gouvernement allemand sur les limites de pouvoirs de ce dernier devaient être tranchées par un arbitre désigné par le Président de la Cour Permanente de Justice internationale. Le plan Dawes, en ce qui concerne le contrôle financier, devait être pourvu des garanties nécessaires tant pour les créanciers que pour les débiteurs, en assurant aux premiers les paiements réguliers et en soumettant le débiteur à un contrôle plus limité et impartial.

Tous les contrôles financiers mentionnés, ainsi que, avec quelques différences de modalité, les contrôles exercés par les Etats-Unis sur les Etats de l'Amérique Centrale (Saint-Domingue, Haïti, Honduras, Nicaragua) ont ceci de commun qu'ils sont exercés par un ou plusieurs Etats dans le but de protéger les intérêts de leurs nationaux contre les actes de mauvaise foi de l'Etat débiteur. Le sort de l'Etat qui se trouve dans des difficultés d'ordre financier n'intéresse pas ou peu les Etats contrôleurs, et si la surveillance donne certains bénéfices à l'Etat débiteur, ce n'est que par un contre-coup plus ou moins occasionnel. Au contraire, on peut dire que les Etats créditeurs tendent à profiter des difficultés financières de leur débiteur pour en tirer des avantages diplomatiques. Le caractère politique des contrôles financiers d'avant-guerre déforme leur but juridique qui est de rendre un Etat capable de faire face à ses obligations internationales en lui prêtant une aide financière suivie d'un contrôle pour assurer d'une part l'utilisation pratique et fertile de l'emprunt, d'autre part le remboursement régulier de l'argent prêté et des intérêts convenus. Les dangers politiques des contrôles financiers n'étaient apaisés que par leur exercice en commun par les représentants des Etats créanciers (Grèce) où la prépondérance d'un Etat était contrebalancée par l'influence des autres. Mais ce n'est qu'après la création de la S. D. N. avec ses organes auxiliaires, dont le Comité financier, qu'on a pu organiser le contrôle comme une mesure vraiment internationale, ayant en vue principalement les intérêts de l'Etat débiteur, mais assurant également les créanciers. C'est avec raison qu'on considère les contrôles financiers exercés par

la S. D. N. comme des mesures d'entr'aide internationale qui présente un caractère essentiellement altruiste.

L'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la S. D. N. est déjà très remarquable aussi bien par son ampleur et par son succès que par ses principes et par ses méthodes de travail si distinctes de la pratique des contrôles financiers d'avant-guerre. La S. D. N. a commencé par sauver l'Autriche de l'effondrement catastrophique de sa vie financière et sociale. Elle a ensuite procédé à la stabilisation monétaire et à la réforme bancaire en Hongrie, en Grèce, en Bulgarie, en Estonie et à Dantzig et finalement en Roumanie. En outre, elle a contribué dans deux cas à l'œuvre d'établissement des réfugiés en Grèce et en Bulgarie. Chacun de ces plans de restauration comportait l'émission d'un emprunt international sous la garantie de la S. D. N., ainsi que le contrôle de celle-ci sur l'emploi de l'emprunt et sur l'exécution des obligations spéciales prises en vue d'assurer le remboursement régulier de la dette et des intérêts. Bien que dans son œuvre de restauration la S. D. N. ait tenu compte des circonstances particulières de chaque cas concret, on peut dire sans se tromper gravement, que dans tous les cas les méthodes de la S. D. N. sont restées sensiblement les mêmes au moins dans les grandes lignes.

Contrairement aux contrôles financiers d'avant-guerre, la S. D. N. n'a prêté sa collaboration que sur la demande expresse des pays intéressés. Ainsi le gouvernement estonien, après avoir éclairé en détail la situation financière du pays et exprimé son désir de procéder à la stabilisation de sa monnaie sur la base de l'or, sollicitait un avis autorisé au Comité financier et demandait au Conseil de nommer deux représentants du Comité en qualité de conseillers techniques qui devaient procéder sans délai à une étude en vue de l'avis sollicité. Il appartient au Conseil de prendre une décision à ce sujet. Le Conseil constate ainsi, si la situation du pays exige l'entr'aide financière internationale dans l'intérêt de l'ordre et de l'activité de la collectivité des Etats. Cette décision du Conseil est toujours prise en présence de l'Etat intéressé qui participe aux séances en vertu de l'art. 4, du Pacte.

Muni d'une autorisation du Conseil, le Comité financier procède, en collaboration avec le gouvernement intéressé, à l'éla-

boration du plan de restauration financière du pays, plan qui est traduit en termes juridiques sous forme d'un protocole à signer par le gouvernement et à approuver par le Conseil. Ces plans se basent matériellement sur un emprunt international dont la réalisation est essentielle pour le succès des mesures envisagées. Or, la réalisation de l'emprunt n'est possible que si la confiance peut être rétablie par l'insertion dans ces plans des clauses qui en assurent l'exécution efficace sous le contrôle de la S. D. N. La rédaction de ces clauses qui présentent un caractère à la fois technique et politique a toujours été une tâche ingrate, parce qu'il a fallu vaincre l'aversion naturelle des Etats contre toute surveillance étrangère de leur activité financière ainsi que prendre en considération les revendications légitimes des prêteurs. Qu'on se souvienne simplement de la discussion animée entre les représentants de la Roumanie et les membres du Comité et du Conseil au sujet du contrôle pour se rendre compte de la difficulté de concilier ces deux tendances opposées. Il va sans dire que la solution dépend dans la plus grande partie de la mesure dans laquelle le crédit du pays a été compromis et que les pouvoirs et attributions des organes de contrôle varient suivant chaque cas. En respectant l'indépendance des Etats, la S. D. N. tend à réduire au minimum l'ingérence dans l'administration financière des pays qui ont sollicité son aide, mais, d'autre part, elle doit être capable de prendre des mesures permettant d'assumer effectivement les responsabilités qui lui incombent envers les porteurs et envers leurs gouvernements nationaux. En effet, c'est en ayant confiance dans la solidité des plans préparés par le Comité financier et dans l'efficacité des garanties stipulées, que les prêteurs ont donné leur argent ; c'est également en confiant aux organes de la S. D. N. le contrôle sur l'application des plans et sur l'exécution des obligations financières par l'Etat débiteur que les Etats peuvent renoncer à intervenir individuellement en faveur de leurs nationaux pour imposer les paiements interrompus ; enfin, le principe même de l'entr'aide financière pourrait être compromis, si le contrôle de la S. D. N. était inefficace et les membres de la communauté internationale se trouvant en difficultés financières seraient exposés aux pires ingérences des autres puissances dans leurs affaires internes. Pour ces motifs, les limites du contrôle finan-

cier sont ordinairement déterminées avec beaucoup de précision en s'inspirant des principes suivants. Les contrôles sont acceptés librement par les pays. Sans doute, ce n'est qu'une liberté formelle, parce que, dans le cas de l'Autriche, par exemple, il est bien difficile de parler d'une liberté d'acceptation qui, matériellement, n'existait pas. Mais ce qui est important, c'est que le pays intéressé prend part aux délibérations sur l'institution des contrôles et peut écarter toute proposition qui présente des dangers imminents à son indépendance et qui ne correspond pas au critère fourni par les données techniques du problème. Les contrôles sont strictement limités dans leur étendue qui est définie par le plan même qui contient également des garanties correspondantes en vue de sauvegarder efficacement l'indépendance du pays contre l'ingérence illégitime des organes de contrôle. Enfin, les contrôles sont limités dans leur durée qui est très courte pour les organes surveillant l'administration financière du pays (sous la seule réserve des cas où le Conseil déciderait de renouveler le contrôle) et qui est un peu plus longue pour les trustees, jusqu'à remboursement total de l'emprunt.

Tels sont les principes déterminant les limites des pouvoirs des organes de contrôle. Mais, en réalité, les modalités d'organisation et d'attributions varient encore en fonction de la gravité de la situation financière des pays : les pouvoirs des organes de contrôle étaient très étendus en Autriche et en Hongrie, ils l'étaient moins en Grèce et en Bulgarie, ils sont très superficiels en Estonie où la réforme monétaire n'était que le stade final d'un processus de reconstitution déjà avancé.

Le contrôle de la S. D. N. s'est effectué par l'entremise de nombreux organes. Les principaux sont certainement le Conseil et le Comité financier, tandis que les autres, tels que les commissaires spéciaux, les conseillers financiers, les trustees et les organes spéciaux ne sont que des rouages auxiliaires subordonnés au Conseil et à son expert technique — le Comité financier.

Le Conseil de la S. D. N. assume juridiquement la responsabilité dans l'œuvre de restauration financière ; c'est lui qui décide en autorité suprême toute l'intervention consentie par les Etats au moment où ils ratifient les protocoles approuvés par le

Conseil. Il est l'organe législatif qui décide en collaboration avec le gouvernement intéressé, l'étendue des obligations déterminées par le plan, il est l'organe exécutif qui procède aux nominations prévues, il est l'organe judiciaire qui règle toutes divergences sur l'interprétation des protocoles, il est enfin l'organe de contrôle administratif auquel les gouvernements doivent adresser les rapports mensuels, trimestriels ou annuels sur l'application des mesures envisagées. Sans doute le travail matériel qu'exige ce contrôle est exécuté par le Comité financier. Celui-ci doit donner son opinion sur les questions financières portées devant le Conseil. A cette fin, le Comité examine en détail les rapports adressés au Conseil, il entend et discute les observations des gouvernements respectifs et il indique ensuite, dans son rapport au Conseil, les décisions à prendre le cas échéant. Ainsi, les rapports des Etats sont étudiés d'une façon approfondie par les techniciens compétents.

Les organes auxiliaires de contrôle sont assez nombreux. En général ils se répartissent en trois groupes de nature différente. Les fonctionnaires nommés par le Conseil en vue de surveiller l'administration financière des pays ayant reçu l'aide internationale, les trustees représentant les intérêts des porteurs et les Comités spéciaux qui représentent les Etats garants, s'il y a lieu.

Les Commissaires sont nommés par le Conseil envers lequel ils sont responsables comme ses agents. Ils sont choisis parmi les nationaux des Etats complètement désintéressés et doivent se consacrer pendant la durée de leur mandat, exclusivement au travail de restauration dans les limites soigneusement fixées par les protocoles. Leurs pouvoirs très étendus se bornaient strictement à l'exercice du contrôle et ils n'effectuaient aucun travail administratif, lequel incombait exclusivement au gouvernement du pays. Les attributions des commissaires étaient définies de telle façon qu'ils ne pouvaient exercer leurs pouvoirs que si le plan n'avait pas été exécuté. Le produit de l'emprunt était versé à un compte ouvert au nom du commissaire et son consentement était nécessaire pour toucher toutes les dépenses. Ainsi le commissaire pouvait exercer un contrôle préalable sur les dépenses qui ne devaient être utilisées que pour les fins envisagées. Toutes les recettes affectées étaient également versées à son compte : il en retenait la somme nécessaire au

service de l'emprunt et remboursait la solde au gouvernement. Ce n'est qu'en cas de non exécution du plan qu'il pouvait bloquer ce compte pour assurer le service de l'emprunt. Il convient de noter que les divergences de vues entre le commissaire et le gouvernement devaient être tranchées par le Conseil. La durée des fonctions des commissaires était limitée et leur poste devait être supprimé par le Conseil soit à terme prévu par les protocoles soit au moment où le Conseil aurait constaté que leurs services ne sont plus nécessaires.

Les trustees sont également nommés par le Conseil qui peut les révoquer discrétionnairement en tout temps. Les trustees assument la gestion des comptes des recettes affectées au service de l'emprunt (si ce n'est pas de la compétence des commissaires). Ils sont aussi chargés de veiller à ce que le montant de ces recettes ne tombe pas au-dessous d'un certain chiffre, avec le droit d'exiger que d'autres recettes soient affectées en gage pour que l'Etat puisse faire face à ses obligations envers les porteurs, notamment en ce qui concerne le remboursement de la dette et des intérêts. Dans certains cas les trustees pouvaient opposer leur veto à toutes mesures pouvant déprécier la valeur des recettes affectées au service de l'emprunt, dans la mesure où elles pouvaient affaiblir la garantie réelle de celui-ci. Mais les gouvernements pouvaient interjeter appel contre un veto devant le Conseil dont la décision devait être définitive. En aucun cas les trustees ne pouvaient demander l'aide et l'intervention des gouvernements des obligataires, ni intervenir eux-mêmes dans l'administration financière du pays. En cas de manquement, les trustees n'ont qu'une voie de recours : faire appel à l'autorité du Conseil.

Les comités spéciaux n'étaient envisagés que dans le cas de l'Autriche et de la Hongrie dont le crédit était si affaibli qu'il a fallu une garantie collective des Etats. Les représentants des Etats garants formaient un comité qui devait surveiller l'état de recettes affectées et pouvait adresser aux commissaires toutes observations qu'ils jugeaient nécessaires pour sauvegarder les intérêts des Etats garants. Les membres de ces comités furent nommés soit par les gouvernements respectifs, soit par la Commission des Réparations.

Les contrôles financiers exercés par la S. D. N. par l'entremise

des rouages indiqués inaugurent un chapitre nouveau dans l'organisation de ces contrôles. Sous le régime de la S. D. N. les contrôles financiers se présentent comme une véritable fonction administrative de la communauté internationale assumée par les organes propres de celle-ci dans l'intérêt tant de l'Etat débiteur que des créanciers, et indirectement dans l'intérêt de la communauté internationale tout entière. L'internationalisme fonctionnel de la S. D. N. a pu écarter tous les dangers politiques de la surveillance par une organisation impartiale des rouages techniques nécessaires et par une réglementation minutieuse de leurs pouvoirs, les limitant au minimum indispensable pour mener à bien leur tâche internationale. L'impartialité et la technique des organes de contrôle offrent les prémices de la conciliation pratique entre les tendances opposées des créanciers et des débiteurs, les uns recevant toutes les assurances dans le placement de leur argent, les autres trouvant une garantie efficace contre les atteintes à l'indépendance de leur vie financière et économique.

Les résultats heureux des restaurations financières menées par la S. D. N. créent une nouvelle technique financière internationale qui paraît être susceptible d'une généralisation, comme une partie essentielle de la technique des prêts internationaux. On peut dire que la convention instituant la société internationale de crédit hypothécaire agricole s'engage déjà dans cette voie, mais les contrôles qu'elle établit sont d'une organisation technique tout à fait différente. Au contraire, la convention sur l'assistance financière aux Etats victimes d'une agression, par l'institution d'un organe permanent — des trustees — reprend sur un plan beaucoup plus large les expériences des contrôles financiers particuliers.

2. La protection des minorités.

Le vaste problème des minorités se posait déjà depuis longtemps, en donnant lieu aux interventions dites d'humanité. Il est impossible d'indiquer ici toutes les péripéties du développement du droit minoritaire, et nous nous bornons à mentionner ses grandes lignes en connexion étroite avec le contrôle exercé par les Puissances sur l'application des règles juridiques en matière.

Le droit minoritaire fut d'abord d'ordre interne. Ce n'est qu'occasionnellement qu'il sortit de ce domaine quand les Puissances effrayées par les massacres des populations chrétiennes en Turquie, intervinrent en évoquant le principe de l'inviolabilité de la vie humaine. Peu à peu les conventions internationales s'occupent de la question et cherchent à prévenir les atrocités. Mais la position du problème est encore différente de celle qui prédomine aujourd'hui. C'est plutôt la délibération des nations chrétiennes du joug turc, c'est la formation graduelle des collectivités, dont le statut fut ainsi déterminé par le droit international et, par conséquent, placé sous le contrôle de la communauté internationale qui fut envisagée et effectuée sur la péninsule balkanique.

Ce n'est qu'au Congrès de Berlin, en 1878, que le problème fut traité d'une façon qu'on pourrait dire moderne. Les Puissances craignaient que les Etats nouveaux, emportés par la xénophobie, n'assurent pas à leurs ressortissants appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion, le traitement équitable et la pleine égalité des droits, et imposaient la tolérance religieuse aux Etats nouvellement créés par la Convention internationale. Mais le système de garantie de cette clause importante fut très défectueux. La disposition ouvrait, à vrai dire, la possibilité d'un Etat garant d'intervenir individuellement dans les affaires internes des Etats liés par elle. Aucune procédure n'ayant été prévue pour résoudre la question de savoir si la disposition minoritaire était réellement observée, c'est à la base d'une consultation individuelle que les Etats garants pouvaient chercher les mesures de coercition et les actes de force ayant pour objet dissimulé de s'assurer des avantages politiques. A la Conférence de la Paix en 1919, le problème des minorités se posa de nouveau. Les tentatives de le généraliser en insérant dans le Pacte une clause correspondante, échouèrent. En revanche, on a imposé aux Etats nouvellement créés des obligations internationales à ce sujet. Nous ne nous proposons pas d'énumérer ici les textes visant le problème minoritaire. Il suffit d'indiquer le caractère exceptionnel de tous les engagements minoritaires et le fait qu'ils sont imposés par la communauté internationale là où la méconnaissance de ses fonctions par les Etats était à craindre. Si le droit international laisse aux Etats la compétence

d'organiser leur vie interne, il conserve néanmoins le droit d'exiger la conformité du statut juridique interne aux principes généralement reconnus, parmi lesquels le principe de l'égalité des individus sans distinction de leur nationalité est fondamental. D'ailleurs, la violation de ce principe pouvant avoir des répercussions particulièrement graves sur la paix internationale, la communauté internationale devait prendre des précautions, justifiées ou non, en vue d'assurer l'égalité juridique des individus, précautions qui se traduisent sous forme de droit minoritaire. C'est en ce sens que les traités définissent les stipulations minoritaires comme constituant des obligations d'intérêt international.

Quelles sont les données principales du problème des minorités, données qui déterminent tant l'étendue du droit nominatif que les modalités d'organisation de la protection des minorités. Pour les bien comprendre, il faut étudier les intérêts qui sont en jeu. Tout d'abord, c'est une minorité quelconque qui voit son statut déterminé d'une façon internationale et qui, de ce fait, reçoit une garantie supplémentaire de ses droits. Elle a la tendance toute naturelle de faire usage de ce surcroît de protection dans tous les cas où elle croit ses droits en danger. L'intéressé est également l'Etat lié par un engagement minoritaire, Etat dont la compétence législative et administrative est, dans la matière minoritaire, déterminée par le droit international. Tout en consentant d'appliquer le droit minoritaire international, il est préoccupé de ne pas laisser compromettre l'unité de son organisation étatique. Or, il arrive très souvent que les minorités sont disposées à se différencier, de s'enfermer en quelque sorte dans des groupements plus ou moins hostiles à l'Etat et, s'il y a lieu, de revendiquer une union avec l'Etat voisin. Ainsi, les minorités sont très souvent portées à utiliser le droit minoritaire comme un moyen de lutte contre l'Etat. Dans cette lutte elles sont parfois secondées par l'action de l'Etat de la même nationalité. C'est le troisième intéressé. Il a la tendance d'utiliser le mouvement minoritaire dans l'intérêt de son expansion politique et économique et soutient les aspirations des minorités en vue de créer des difficultés constantes pour démontrer le danger social d'une répartition des compétences internationales existantes, injustes à son avis. Dans beaucoup de cas ces agisse-

ments sont justes, parce que la répartition des compétences internationales, la fixation des frontières étatiques est encore loin de reconnaître intégralement le principe des nationalités comme sa base principale. Mais d'autre part, il y a également d'autres principes qui déterminent la fixation des frontières, de sorte que la concordance des frontières politiques et ethniques n'est pas la règle, ou pour mieux dire, elle n'est jamais réalisable. Encore, si les minorités vivent dans un Etat d'une façon très dispersée, toute intervention de l'Etat étranger de leur nationalité est complètement illégitime. Le droit positif actuel est beaucoup plus intransigeant encore. Il nie tout intérêt des Etats tiers. Cette solution est un peu trop catégorique et contraire à la réalité. Elle est dictée par la crainte très justifiée de l'intervention individuelle avec tous ses dangers politiques.

Le quatrième intéressé est la communauté internationale. Son souci est tout d'abord d'assurer la réalisation de l'égalité juridique des individus traduite en partie par les dispositions du droit minoritaire. En outre, elle doit éviter les complications et le conflit politique qui peuvent naître de la violation des droits minoritaires soit entre les minorités et l'Etat territorial, soit entre ce dernier et un Etat étranger. A ces fins elle doit, par l'intermédiaire de ses organes, assurer le respect du droit 1° en organisant au profit des minorités un recours contre les violations possibles de leur droit, 2° tout en se gardant de favoriser par l'organisation de ce recours les aspirations politiques des minorités, et, 3° en écartant d'une façon décisive toute intervention illégale des Etats étrangers. En un mot, la communauté internationale doit contrôler l'application du droit minoritaire et cela par l'intermédiaire de ses organes propres.

Les engagements minoritaires, tout en posant une série de dispositions normatives, organisent aussi le contrôle de leur application. Reconnaisant le danger politique du contrôle individuel, les auteurs des traités dits de minorités ont accordé au Conseil le droit de procéder aux constatations des infractions et, la violation des traités une fois établie, d'imposer leur observation. Les autres engagements minoritaires, contractés sous les auspices de la S. D. N., confèrent également au Conseil l'exer-

cice du contrôle sur leur application. C'est ainsi le Conseil qui, suivant le droit positif actuel, exerce le rôle qui incombe à la communauté internationale.

Le contrôle exercé par le Conseil en vertu des clauses spéciales des Traités de minorités présente beaucoup de modalités intéressantes. Ces traités n'ont prévu aucune procédure détaillée de contrôle et leur texte ne dit pas clairement, si ce contrôle doit être administratif ou juridictionnel. Théoriquement, les deux seraient également concevables. Cependant, la phrase que tout membre du Conseil a le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque des obligations prévues par les traités de minorités, indique qu'on a voulu instituer un contrôle exceptionnel portant sur les cas séparés d'infraction. Ainsi, le contrôle du Conseil doit avoir pour but principal de constater si un fait concret constitue une infraction aux dispositions normatives des traités de minorités. La mission du Conseil doit être, par conséquent, de caractère juridictionnel. Le Conseil ne peut pas contrôler d'office l'application des Traités de minorités, comme il le fait, par exemple, en matière d'administration mandataire ; il doit être saisi valablement pour procéder aux constatations nécessaires. Logiquement, la procédure de contrôle devrait impliquer : une plainte émanant d'une personne lésée, des observations de l'autre partie sur l'admissibilité, une procédure contradictoire devant le Conseil, une décision, juridiquement obligatoire, qui comporterait le devoir de la réparation du mal causé. Mais en fait, le contrôle du Conseil est loin de correspondre à ses exigences. Le peu de développement du droit minoritaire et le caractère surtout politique du Conseil ont provoqué des dérogations considérables, impliquant parfois des contradictions tellement grandes que tout le contrôle est menacé dans son exercice. D'autre part, la pratique du contrôle au sein du Conseil amena la création spontanée des règles de procédure qui provoquent sans cesse des aspects nouveaux au problème sans le résoudre définitivement.

§ 1. LES DÉNONCIATIONS. — On peut très bien supposer que les auteurs des Traités de minorités ont été très embarrassés pour trouver le moyen de les faire valoir. La principale question qui

se posait était de savoir si le droit de déclencher la procédure de contrôle du Conseil devait être limité à des Etats, ou si les minorités elles-mêmes pouvaient être également investies de cette faculté. La décision fut prise en faveur du droit restrictif, car on se garda bien de reconnaître, même implicitement, l'indépendance politique des minorités vis-à-vis de l'Etat. Ainsi adopta-t-on la formule actuelle, selon laquelle tout membre du Conseil a le droit d'initiative dans la matière du contrôle. On n'a pas osé rompre avec les vieux préjugés de la souveraineté, en accordant aux personnes ou collectivités minoritaires le droit d'ester en justice internationale, et on a abouti à organiser une procédure de protection contraire aux principes énoncés par la lettre de M. Clemenceau à M. Paderewsky, principes qui devaient être la base du droit nouveau et marquer son progrès à l'égard du système adopté en 1878 au Congrès de Berlin. La solution préconisée par la Conférence de la Paix est également imprégnée d'individualisme. Ce sont les Etats membres du Conseil, qui, pris individuellement, doivent attirer l'attention de celui-ci sur ce qu'ils considèrent comme constituant une infraction. Cette disposition, d'apparence si simple et compréhensible, est pleine de danger. Tout d'abord, elle offre aux Etats de mauvaise volonté la possibilité d'abuser de leurs droits d'initiative et, en détournant en quelque sorte les voies de recours au Conseil, de les utiliser dans leur intérêt propre. Des cas semblables ne se sont pas présentés, mais une tendance peut être accusée. Une augmentation des cas où les pétitions des minorités allemandes furent portées devant le Conseil, après l'entrée de l'Allemagne est indéniable. Par une sorte de réciprocité courtoise, la Pologne ne manque pas d'attirer l'attention du Conseil sur la situation des minorités polonaises en Allemagne. De là, une tension presque incessante entre ces deux Etats devant le Conseil, tension que la procédure de contrôle devait éviter, selon l'avis des auteurs des traités de minorités. Mais en fait le résultat voulu n'est point atteint et la menace des complications politiques accompagne, comme jadis, le contrôle minoritaire. Cela précisément parce que le déclenchement du contrôle reste substantiellement subjectif. D'autre part, l'esprit international des nations n'est pas encore arrivé à un degré de solidarité tel qu'une accusation, si objective qu'elle soit, soit considérée par l'Etat intéressé comme

normale. Au contraire, elle évoque toujours une méfiance et réagit dans le domaine politique par un refroidissement des rapports. Vu cette conséquence peu agréable, les Etats complètement désintéressés se gardent bien de porter devant le Conseil une affaire constituant, à leur avis, une infraction aux traités. Or, cette timidité prive de toute efficacité le contrôle envisagé. Cela se comprend psychologiquement, cela se comprend politiquement, mais c'est une inaction détournante égale à celle mentionnée un peu plus haut. Le régime actuel de dénonciation des infractions est vicieux et ne correspond pas aux exigences logiques du contrôle impartial et effectif.

La défectuosité du régime de dénonciation devait être claire dès le commencement. Il aurait fallu se demander simplement, comment un Etat peut-il exercer sa tâche qui, suivant la logique de l'institution, devait être une fonction publique internationale. Pour qu'un membre puisse agir, il lui faut nécessairement être renseigné sur les faits qui lui paraissent illégitimes. Comment accueillera-t-il l'information exigée ? Il n'a pas le droit de procéder aux enquêtes sur le territoire de l'Etat à minorité, il ne peut qu'utiliser les informations de la presse ou bien, ce qui est plus vraisemblable, son attention sera attirée par les personnes lésées et il ne pourra que transmettre les plaintes forcément unilatérales et partiales au Conseil. Un Etat soucieux de sa responsabilité ne pourra le faire. Un Etat de mauvaise volonté le fera volontiers, se sentant à l'abri d'une fonction publique qu'il doit exercer. Ainsi la dénonciation se présente encore une fois comme essentiellement subjective. Et pourtant, elle reste le seul moyen de saisir le Conseil.

§ 2. LES PÉTITIONS. — On a tenté d'affaiblir la rigueur de cette disposition en organisant le droit des pétitions émanant directement des minorités lésées dans leurs droits. Les traités de minorités ne le mentionnent pas. C'est le rapport de M. Tittoni adopté par le Conseil le 22 octobre 1920, qui l'indique pour la première fois dans les documents de S. D. N. dans les termes suivants :

« Evidemment, le droit de signaler les infractions des membres n'exclut point la faculté des minorités elles-mêmes, ou bien des Etats non représentés au Conseil, de signaler à la

S. D. N. toute infraction ou tout danger d'infraction ; mais cet acte doit conserver le caractère d'une pétition, ou d'une information pure et simple ; il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention.

Par conséquent, quand une demande relative aux questions de minorités est adressée à la Société, le Secrétaire général doit en donner communication sans commentaire, aux Membres du Conseil pour information. Cette transmission ne constitue pas un acte juridique de la Société ou de ses organes. »

Bien que l'argumentation du rapporteur paraît être contestable au point de vue du droit positif, il faut admettre que la solution adoptée par le Conseil est juste, parce que la reconnaissance de la recevabilité des pétitions est conforme à l'esprit du contrôle sur les cas concrets, du contrôle exceptionnel. Il est évident que, quelles que soient les modalités de la procédure adoptée, ses sources matérielles sont toujours les revendications des intéressés. En l'absence de toute organisation de la recevabilité des pétitions, on aurait eu pour résultats que les pétitionnaires s'adressaient aux Etats membres du Conseil, tandis que la reconnaissance des pétitions a au moins l'avantage d'éviter cette voie indirecte.

Le principe de l'admissibilité des pétitions une fois décidé affirmativement, le Conseil fut entraîné à l'élargir peu à peu par ses résolutions qui, au point de vue juridique, sont les dispositions du règlement intérieur, en tant qu'elles n'impliquent pas l'accomplissement d'actes qui ne sont pas prévus par les traités ou déclarations de minorités. Grâce à ces résolutions approuvées par les Etats intéressés, toute une série de règles constructives fut élaborée. Finalement, après les avoir complétées, on a procédé à une certaine codification de la procédure d'examen des pétitions par la résolution du Conseil adoptée le 13 juin 1929.

Par toutes ces résolutions, le Conseil a : 1) établi une procédure qui organise, dans le cadre des traités, le recours des minorités à la S. D. N. par la voie des pétitions ; 2) institué un organe approprié pour l'examen de ces pétitions ; 3) autoriser la création au sein du secrétariat d'une section spéciale chargée de réunir les renseignements nécessaires, de préparer les délibéra-

tions de la S. D. N. ou d'assurer l'exécution de ses décisions. Nous examinerons ces points tour à tour en commençant, cependant, par les organes.

a) *Les Comités de minorités* sont institués par la résolution du Conseil du 25 octobre 1920, sur la proposition de M. Hymans. La pratique de ces Comités fut prévue en vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs devoirs en ce qui concerne la protection des minorités. Le président du Conseil et deux membres nommés par lui, dans chaque cas, devait procéder à l'examen de toute pétition ou communication à la S. D. N. ayant trait à une infraction aux clauses des traités de minorités. Cependant, le gouvernement polonais avait émis des doutes sur la légitimité de cette institution, en déclarant que « la procédure de ce Comité des Trois pourra, en quelque sorte, décharger un Etat membre du Conseil d'une partie de sa responsabilité individuelle qui doit être le corollaire de son droit d'initiative de porter les questions de minorités devant le Conseil, en partageant cette responsabilité avec trois autres membres ». Le gouvernement polonais proposa, en conséquence, de considérer les conclusions du « Comité des trois » uniquement comme des travaux d'ordre purement intérieur et informateur. Le rapport de M. Rio-Branco lui fait gré dans cette matière en déclarant que : « L'examen du Comité des Trois ne constitue pas une action juridique ayant pour effet de porter automatiquement devant le Conseil une question d'infraction à une stipulation du traité ». La résolution du Conseil du 5 septembre est plus claire encore, quand elle dit que l'examen préalable par le Comité des Trois a pour seul objet de constater éventuellement qu'il y a lieu, pour un ou plusieurs membres de signaler à l'attention du Conseil une infraction, sans empiéter sur le droit de tout membre de le faire individuellement. Cette résolution est quelque peu équivoque. Malgré toute affirmation contraire, elle institue une procédure juridique de sélection des pétitions. Dès que le Comité constate qu'il y a lieu d'attirer l'attention du Conseil, il devient logique qu'un membre le fasse et le fasse toujours en s'appuyant sur la constatation du Comité. C'est ainsi que le Comité est devenu peu à peu, un rouage important de contrôle, qui décide en fait le sort des pétitions. Reconnaisant toute

l'importance du rôle de ce Comité des Trois, devenu plus tard le Comité des minorités, les Etats ont pris soin de déterminer avec plus de précision sa composition. Ce sont des préoccupations d'attribuer à ce Comité plus d'impartialité qui ont amené le Conseil à adopter le 10 juin 1925 une résolution par laquelle il décide :

Si le Président du Conseil est le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ou le représentant d'un Etat voisin auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause ou le représentant d'un Etat dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même peuple que les personnes faisant partie de ladite minorité, que la mission qui incombe au Président du Conseil, aux termes de la résolution du 25 octobre 1920, sera remplie par le Membre du Conseil qui exerçait les fonctions de Président immédiatement avant le Président actuel et qui ne se trouve pas dans la même situation. Le Conseil décide en outre, que son Président, procédant à la nomination des deux Membres, doit se guider des mêmes principes. En 1924, sur la proposition de l'Allemagne, fut ajoutée une stipulation, en vertu de laquelle le Président pourrait nommer, dans les cas exceptionnels, quatre Membres au lieu de deux. Ainsi, le Comité de minorités est devenu une instance normale en ce qui concerne l'activité du Conseil au point de vue de la protection des minorités.

b) *La section des minorités* est une section du secrétariat, à laquelle incombe la préparation de tous les travaux à l'exécution de toutes les décisions de la S. D. N. en matière de protection des minorités. Son devoir principal est de recueillir tous les éléments d'information nécessaires, non seulement sur la situation de fait, en ce qui concerne les différentes minorités, mais d'une manière générale sur le mouvement politique, social, économique et culturel dans les différents pays ayant accepté des engagements minoritaires. Cette information est d'une importance capitale pour l'exercice du contrôle, parce qu'elle permet au Comité d'arriver à une conclusion sur l'interprétation des clauses des traités ou des dispositions législatives des Etats à minorités, ainsi qu'à une compréhension plus exacte d'une

situation (1). Mais ce n'est pas là le but exclusif de l'information. Conformément à la résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922 « le Secrétariat général chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités de minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant l'infraction à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la S. D. N., s'ils le demandent ».

Les sources d'information dont dispose la section sont variées. Il faut mentionner d'abord ses archives qui contiennent toutes les pétitions parvenues et les observations des gouvernements. Elle suit aussi le mouvement législatif dans les différents pays. Un service de presse dépouille les journaux et prépare un résumé de tous les articles qui présentent un intérêt direct ou indirect en matière minoritaire. Enfin, elle entretient des relations personnelles avec les milieux intéressés. Cette information tâche d'être impartiale.

La procédure pour l'examen des pétitions est sur de nombreux points très compliquée. Le Conseil a admis certaines conditions de recevabilité des pétitions qui se réfèrent : 1° A l'origine des pétitions : les pétitions ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie. 2° A leur forme : elles doivent être rédigées sans violence de langage. 3° A leur contenu : les pétitions doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités ; elles ne doivent pas demander la rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie ; elles doivent contenir des informations ou signaler les faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire.

C'est le Secrétaire général qui décide en premier lieu de la recevabilité. Sa décision est définitive, si la pétition est repoussée. Par contre, lorsque le Secrétaire général déclare une pétition recevable, le gouvernement intéressé a toujours la possibilité de contester le bien-fondé de cette opinion. S'il le fait, la

(1) *Dix ans de coopération internationale*, p. 500.

pétition est soumise à la décision du président du Conseil, lequel peut inviter deux de ses collègues à l'examiner avec lui. Le gouvernement intéressé a encore la possibilité, s'il n'est pas satisfait de la décision prise par le président, de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de la question de recevabilité qu'il a soulevée. C'est ainsi le Conseil qui décide en dernier ressort.

Toute pétition reconnue recevable est immédiatement communiquée à l'Etat intéressé, pour observations éventuelles. Cette communication préalable n'a lieu, cependant, ni dans les cas exceptionnels, ni lorsque la pétition émane d'un membre de la Société des Nations, dans quel cas les pétitions sont communiquées simultanément aux membres du Conseil et à l'Etat intéressé. Des délais sont accordés aux gouvernements intéressés en vue de leur permettre de présenter leurs observations. Ces dernières étant arrivées ou le gouvernement ayant refusé de les présenter, les pétitions sont communiquées aux membres du Conseil à titre d'information. Cette communication a un caractère purement informateur et est destinée à procurer aux membres du Conseil, pris individuellement, la documentation nécessaire leur permettant d'accomplir leur mission de dénonciation prévue par les traités immédiatement après la communication. Le président du Conseil constitue un comité, auquel la section du Secrétariat présente la documentation nécessaire et les informations aussi complètes que possible sur les questions de fait et de droit soulevées dans chaque pétition. En principe, le comité examine la pétition en vue de rechercher s'il y a lieu pour un ou plusieurs membres du Conseil d'exercer leur fonction de signaler une infraction. Mais en fait le comité cherche à exercer un rôle d'aimable compositeur, en entrant, par l'entremise de la section de minorités, dans une négociation officieuse avec le gouvernement intéressé en vue d'obtenir, soit un supplément d'informations, soit une solution de l'affaire susceptible d'être considérée comme raisonnable. Ainsi le comité se substitue en quelque sorte au Conseil dans les cas de moindre importance. Mais théoriquement, il n'en a pas le droit. D'autre part, procédant à une sélection des pétitions, il défère au Conseil les cas plus graves, dans lesquels une solution de conciliation n'est pas intervenue.

Le Conseil procède à son tour à une étude approfondie sur la pétition qui a provoquée la dénonciation par un membre de l'infraction aux traités des minorités. Il le fait suivant sa procédure ordinaire. Habituellement, une discussion s'engage entre l'Etat intéressé (toujours présent à la séance du Conseil soit comme son membre, soit comme membre invité en vertu de l'art. 4,³ du Pacte) et l'Etat qui a porté la question par devant le Conseil. Ensuite, le Conseil constate l'infraction, s'il y a lieu, et peut, pour rétablir la situation, procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance. Mais le contrôle du Conseil ne prend pas fin par l'adoption d'une telle solution. Il oblige l'Etat fautif à lui présenter un rapport sur les mesures prises en vue d'exécuter les suggestions du Conseil, afin que celui-ci puisse s'assurer de leur efficacité, ainsi que de leur conformité.

Nous avons déjà indiqué que le contrôle du Conseil est exceptionnel en ce sens qu'il porte sur les cas séparés, sur les infractions concrètes aux traités de minorités. Cette disposition accorde au contrôle du Conseil le caractère d'un contrôle juridictionnel. Bien plus encore. Tout le développement de la protection des minorités par le Conseil accuse une évolution incessante dans le sens de transformer la procédure vague d'examen des pétitions dans une procédure purement judiciaire.

A la Conférence de la paix on a refusé d'admettre les plaintes des minorités elles-mêmes, réservant le droit d'attirer l'attention du Conseil aux membres. Le rapport Tittoni, le premier pas de la Société des Nations dans le domaine du droit de minorités, admet déjà les pétitions, en leur accordant le caractère d'une simple information. Peu à peu on a été amené à établir certaines règles concernant les conditions de recevabilité des pétitions, ainsi que les suites à donner à ces pétitions. On les communique, toujours à titre d'informations aux Etats intéressés et avec les observations de ceux-ci aux Etats membres du Conseil. Le premier élément contradictoire d'un procès intervient ainsi. La faillite du système de dénonciations par les membres du Conseil pris individuellement a pour conséquence l'institution des comités des trois ou des comités des minorités, auxquels on refuse, théoriquement, toute procédure formelle,

toute signification juridique, mais qui accomplissent un travail de recherches et de conciliation, arrivant le plus souvent à décider définitivement sur la pétition par voie de négociations directes avec l'Etat intéressé. C'est la méthode de persuasion et de conciliation qui est adoptée tant par les comités des trois que par le Conseil lui-même pour arriver à un arrangement approprié. Si le comité n'arrive pas à une solution, il défère la pétition au Conseil, c'est-à-dire que les trois membres du Comité attirent conjointement l'attention du Conseil sur une infraction. C'est ainsi qu'une pétition arrive enfin par devant le Conseil. La voie est longue, elle n'est pas, cependant, reconnue comme un procédé juridiquement relevant.

Le système de contrôle adopté par le Conseil est plein de contradictions. Le Conseil, organe politique et gouvernemental par essence, veut exercer naturellement un contrôle administratif. Les traités de minorités, le chargeant de se prononcer sur les cas concrets d'infractions, lui assignent le rôle d'un organe judiciaire et la nature même du droit minoritaire le pousse dans la même direction. C'est ainsi que le caractère juridictionnel de son activité se déclare de plus en plus malgré les affirmations répétées que les pétitions ne sont que des sources d'information et que la procédure devant le Conseil n'est point un procès devant un tribunal. De telles affirmations ne peuvent pas voiler la vérité. Il serait plus juste d'admettre sans hésitation le contrôle juridictionnel dans la matière des droits de minorités, de reconnaître aux individus (mais non aux collectivités minoritaires) la compétence d'ester en justice internationale contre leur Etat de résidence et de déférer le contrôle à la Cour permanente de Justice internationale qui pourrait constituer une chambre spéciale pour les affaires minoritaires.

Cela ne veut nullement dire qu'un contrôle administratif de l'application des traités de minorités soit impossible. Bien au contraire, il est parfaitement concevable et il existe déjà. En effet, les déclarations faites par certains Etats lors de leur admission dans la Société des Nations sont essentiellement différentes des traités de minorités. Elles fournirent au Conseil les renseignements sur la situation des minorités dans le pays, renseignements sur la base desquels le Conseil en mesure de cons-

tater que les droits des minorités sont suffisamment garantis soit par les constitutions de ces pays, soit par d'autres actes législatifs pris de leur propre initiative, et que la législation nationale est conforme aux principes généraux des minorités. Dans ces conditions le Conseil se réservait seulement le droit de connaître à nouveau du statut des minorités, si celui-ci cessait d'assurer l'application de ces principes.

On voit donc bien la différence. Le contrôle du Conseil se porte sur la conformité de la législation nationale avec les principes généraux qui régissent le droit minoritaire. La conformité et, par conséquent, la légalité du droit national en matière furent constatées par le Conseil qui a pris acte des renseignements fournis par les Etats sur les mesures qu'ils ont prises pour la protection des minorités. Ainsi la constatation primaire est faite et ultérieurement le Conseil conserve le droit de regard constant sur le développement du droit minoritaire dans la législation du pays, avec le droit de connaître de nouveau du statut si celui-ci cessait d'assurer l'application des principes généraux. C'est à titre d'information et pour mettre le Conseil en mesure d'exercer son contrôle que l'Estonie, de sa propre initiative, a communiqué au Conseil le texte de sa loi sur l'autonomie culturelle accordée aux minorités résidant dans ce pays. Des communications semblables sont parvenues au Secrétariat de la part de la Hongrie et de la Roumanie.

Le gouvernement allemand, dans ses observations présentées au Conseil en 1929, énumère les cas où le contrôle constant, c'est-à-dire administratif, fut exercé. Il est pourtant très intéressant à remarquer que ces observations ne prêtent pas attention aux déclarations faites par les Etats et qui sont toutes de nature à introduire un contrôle constant. Bien que la procédure de pétitions y soit prévue, elle n'est qu'un moyen supplémentaire d'informations qui, en bonne logique juridique, ne doit pas provoquer une décision du Conseil, tout comme les pétitions des populations sous mandat n'arrivent pas être jugées par lui. La ressemblance entre le régime de mandats et le régime de minorités institué par les cinq déclarations faites par l'Albanie, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Lithuanie, est évidente. La différence entre ces régimes est une différence de degré et non de nature : le régime mandataire embrasse toute l'administration

étatique, celui de minorités réglemente une certaine branche d'administration.

Entraîné par le texte des traités de minorités, le Conseil a organisé une procédure d'examen des cas concrets d'infractions aux dispositions relatives à la protection des minorités. Au contraire, il a laissé de côté l'organisation d'une surveillance générale et permanente, l'organisation du contrôle administratif. Les discussions sur le problème de minorités devant l'Assemblée et devant le Conseil lui-même se sont portées assez souvent sur l'insuffisance du contrôle exceptionnel et sur la nécessité urgente d'organiser un contrôle constant. Dernièrement, en 1929, le gouvernement allemand, dans son mémorandum important et très substantiel, a proposé d'étudier minutieusement l'idée de la réorganisation du contrôle, en suggérant de combiner le contrôle administratif exercé par le Conseil avec un contrôle judiciaire. C'est une bonne et juste idée. La nature innée des pétitions envisageant des violations concrètes aux engagements, demande une solution juridictionnelle. La surveillance générale qui fait en quelque sorte l'abstraction des cas concrets, doit s'exercer suivant les méthodes différentes. L'idée de renforcer le contrôle administratif d'un contrôle judiciaire est d'autant plus à retenir que le système actuel, qui s'est révélé insuffisant est parfois inopérant. Le système actuel veut être un contrôle administratif, général et constant ; la force des choses lui assigne le caractère juridictionnel ; de la confusion des deux principes inconciliables dans une seule procédure est né un contrôle également détesté par les amis et par les ennemis du régime minoritaire.

La reconnaissance du contrôle juridictionnel et l'institution de la surveillance administrative pourrait trancher beaucoup de questions qui pèsent encore lourdement sur toute l'activité de la Société des Nations dans la protection des minorités. Comme le dit le mémorandum allemand, la façon de traiter le problème sous son aspect général aurait pour résultat, en libérant de toutes les questions de détail la discussion des problèmes minoritaires, de rendre cette dernière politiquement moins délicate et en même temps plus fructueuse. Les discussions pourraient s'engager et se poursuivre sur une base plus large, en pleine connaissance de l'état général de la question, et se

trouveraient ainsi soustraites aux dangers inhérents à toute controverse sur les cas particuliers.

Il est évident que le contrôle envisagé (qui est en partie une réalité) nécessitera une institution spéciale au sein de la S. D. N. Le Conseil ne peut pas accomplir tout ce travail considérable à lui seul. D'autre part, la section de minorités dont le travail porte déjà actuellement sur l'ensemble de problèmes minoritaires) ne peut être chargée de cette mission, parce qu'elle n'est qu'un organe exécutif qui ne peut de lui-même prendre aucune initiative ni aucune résolution. Le plus simple serait peut-être de créer une commission semblable à la commission des mandats avec des attributions similaires, laissant également au Conseil tout droit de décision et son corollaire — la responsabilité politique. Cependant, l'étendue du contrôle pourrait être plus limité et la surveillance devrait se borner à constater simplement la légalité des actes juridiques des Etats, sans contrôler leur opportunité.

3. *Les contrôles militaires.*

Les contrôles militaires sont institués en vue de donner aux Etats intéressés les moyens de s'assurer que les clauses militaires des traités d'armistice ou des traités de paix sont exécutées dans les formes et les délais prévus. L'importance politique de clauses semblables oblige les Etats à prendre les précautions nécessaires, parmi lesquelles le contrôle se présente comme le moyen le plus naturel et suffisant. Il est d'une application assez fréquente dans les Traités de Paix. Les contrôles militaires sont prévus le plus souvent sur un espace du territoire assez limité et pour un très court délai. Pour éclairer les modalités du contrôle militaire, nous n'indiquons que quelques exemples.

1. Commission mixte esto-russe. L'art. 7 du traité de paix entre l'Estonie et la Russie a prévu une démilitarisation temporaire et une démobilisation graduelle réciproques. Une commission mixte paritaire fut instituée pour veiller à l'application des garanties militaires à l'article 7, avec le droit de contrôler l'exécution de toutes les conditions de cet article. La Commission devait recevoir des gouvernements respectifs ou des organes locaux indiqués par eux tous les renseignements néces-

saires à ces fins. Pour réaliser le contrôle effectif de l'exécution des garanties militaires, la Commission avait le droit de procéder sur place à la vérification des renseignements fournis et, au besoin, d'aller surveiller sur place l'observation des obligations prescrites. La Commission dressa un protocole de ses travaux et de ses conclusions et le présenta à chacun des deux gouvernements, après quoi elle fut dissoute, comme ayant accompli sa mission.

2. Commissions de contrôle interalliées. Les contrôles militaires furent introduits par les Traités de Paix de 1919 et 1920. Il est vrai que l'histoire a connu un exemple de ce genre longtemps avant cette date. Notamment, par le Traité du 8 septembre 1808, Napoléon a imposé à la Prusse l'engagement de ne pas entretenir pendant 10 ans plus de 42.000 hommes et celui de ne recourir ni à une levée extraordinaire, ni à aucune combinaison pouvant amener à dépasser ce total. Aucun contrôle spécial ne fut prévu, mais les représentants diplomatiques et militaires de la France exerçaient une surveillance générale sur l'application de ces clauses. Le contrôle s'est révélé complètement inopérant. En dépit des menaces du vainqueur et malgré de nombreux moyens de pression, la Prusse a su éluder et tourner la clause et parvint à créer une force armée considérable. L'exemple fut assez instructif. Il démontra clairement que le désarmement imposé par la force, dont l'exécution n'est point contrôlée, n'est qu'un leurre qui fait plus de mal que de bien.

Ainsi, quand, après la guerre, le désarmement effectif des Puissances vaincues devint nécessaire pour assurer la paix et pour préparer le désarmement universel, la question se posa de nouveau et fut résolue affirmativement, parce que les manquements et les détournements de la part des Puissances Centrales étaient, à juste titre, à craindre. Là où la bonne foi fait défaut, le contrôle est indispensable. Les traités de paix ont institué les Commissions Interalliées de contrôle qui devaient surveiller et contrôler l'exécution de toutes les clauses militaires, navales et aéronautiques, contenues dans les Traités et pour l'exécution desquelles une limite de temps a été fixée. Ces Commissions furent spécialement chargées de surveiller l'exécution régulière des livraisons, des destructions, démolitions et mises hors

d'usage prévues à la charge des gouvernements de l'Allemagne de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie.

Pour accomplir cette tâche, les Commissions avaient de larges compétences. En principe, elles représentaient auprès des gouvernements respectifs les gouvernements des principales Puissances en tout ce qui concernait l'exécution des clauses militaires, navales et aériennes. Elles exerçaient un contrôle efficace sur les lieux, ayant le droit, aussi souvent qu'elles le jugeaient utile, de se rendre sur tout point du territoire de l'Etat contrôlé ou d'y envoyer des sous-Commissions, ou de charger un ou plusieurs de leurs membres de s'y transporter. Les gouvernements centraux devaient donner aux Commissions de contrôle et à leurs membres toute facilité juridique et matérielle nécessaire à l'accomplissement de leur mission et fournir tous les renseignements et documents que les Commissions jugeaient nécessaires pour s'assurer de la complète exécution des choses militaires, notamment tous documents législatifs, administratifs ou réglementaires. Ces Commissions avaient à accomplir leur tâche dans les circonstances pénibles d'après-guerre et l'application du résultat de leurs travaux était divergente : les Allemands les jugeaient trop sévères, les Français les accusent d'impuissance dans le désarmement véritable de l'Allemagne. Il est évident que les Commissions de contrôle furent des rouages de lutte pour la démilitarisation des pays centraux, que sans ce contrôle les infractions auraient été plus nombreuses encore. Mais si leur activité de surveillance fut souvent au centre des passions politiques et nationalistes, on ne peut pas condamner de ce fait le principe du contrôle. Cela prouve seulement qu'un traité imposé peut contenir des clauses dont l'exécution, même contrôlée par les organes complètement impartiaux et neutres, provoquera toujours une opposition et une résistance de l'Etat obligé. Ce n'est pas la faute due à l'imperfection du contrôle, c'est plutôt la conception inégalitaire du désarmement qui est la cause de ce manque de satisfaction. Autrement dit, ce n'est pas l'insuffisance du droit constructif, c'est l'imperfection du droit normatif dont l'application devait être contrôlée.

3. Droit d'investigation. Outre le contrôle des commissions interalliées d'une durée limitée, tous les traités de paix de 1919

à 1920 contiennent une clause identique, par laquelle l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie s'engagent, aussi longtemps que les Traités resteront en vigueur, à se prêter à toute investigation que le Conseil de la S. D. N. jugerait, à la majorité, nécessaire.

Le Conseil, chargé par ces textes d'une mission spéciale, stipulée en termes très généraux, se vit obligé de préciser par un règlement l'exercice du droit d'investigation. Après une étude peu fructueuse de la question par la Commission permanente militaire, le Conseil élaborà et adopta en 1924 les règles pour l'exercice du droit d'investigation, définissant la nature et l'étendue de ces investigations, fixant le droit d'initiative, la composition et les attributions respectives de la Commission permanente consultative et des commissions d'investigation ainsi que les voies et les moyens de nature à assurer à ces dernières la libre et complète exécution de leur mission. A la demande du Gouvernement allemand, certaines dispositions de ces règles furent adoucies et précisées en 1926.

Les règles précisent que l'investigation se portera sur toutes les clauses militaires, navales et aériennes des traités mentionnés et notamment sur la législation, sur les effectifs, l'instruction et l'entraînement en vue de la guerre, ainsi que sur le matériel existant et en construction. L'organisation du droit d'investigation est assez compliqué. Elle est déterminée par la nature de ce contrôle qui est un contrôle des cas concrets et non pas une surveillance continue. Ainsi, son déclenchement dépend de l'initiative. Le droit d'initiative est en quelque sorte dédoublé : tout gouvernement d'un Etat membre de la S. D. N. peut communiquer au Secrétaire Général, afin que celui-ci les soumette à l'examen du Conseil, tous rapports ou renseignements qui, à son avis, exigeraient l'exercice, par le Conseil, du droit d'investigation ; outre cela, chaque membre du Conseil a, en vertu des dispositions générales du Pacte et du règlement intérieur du Conseil, le droit de saisir directement celui-ci. A la base de la requête ainsi instruite, le Conseil décide, à la majorité, s'il y a lieu de procéder à l'investigation.

Le Conseil est secondé dans son travail par la Commission Permanente Consultative (C. P. C.), complétée, s'il y a lieu, par les représentants des Etats directement intéressés. Elle est char-

gée de préparer l'organisation des investigations que le Conseil décide. Pour faciliter la décision du Conseil, la C. P. C. doit lui soumettre un programme des investigations qu'elle recommande. Ce programme doit être basé sur les rapports ou renseignements reçus officiellement et doit être accompagné d'un projet d'instructions destiné au Président de chaque Commission d'investigation. Elle doit, en outre, fournir au Conseil tous les renseignements dont il aura besoin sur la façon dont sont observées les clauses de désarmement des divers traités de Paix. Cette tâche nécessitant une documentation abondante, la C. P. C. doit en être munie de la façon suivante : Elle reçoit et collectionne tous les rapports de fin d'opérations des Commissions de Contrôle Interalliées, ses prédécesseurs en quelque sorte ; les rapports des commissions d'investigations, ainsi que copies de toutes les lois, budgets et règlements militaires ; elle reçoit des gouvernements des Etats membres de la Société tous les renseignements d'ordre militaire, navals ou aériens concernant les clauses des quatre traités qui se rapportent au droit d'investigation. Le caractère particulier de cette information doit être souligné : les Etats qui sont obligés à se prêter aux investigations ne sont pas tenus à fournir cette documentation.

La C.P.C. doit préparer les investigations décidées par le Conseil. Mais ce sont des Commissions spéciales, les Commissions d'investigations qui procèdent aux constatations nécessaires. Les règles adoptées par le Conseil visent en détail la composition de ces commissions. Leurs membres sont choisis sur une liste d'experts qualifiés dans les différentes matières susceptibles de faire l'objet d'investigations. Chaque Commission doit être composée séparément et comprendre les représentants des Etats membres du Conseil au moment où une investigation est décidée. Au cas où le Conseil ne comprendrait pas de représentants soit d'un Etat signataire des traités de paix et limitrophe de l'Etat soumis à l'investigation, soit d'un Etat non signataire des traités de paix, le Conseil doit désigner un Etat de chacune de ces catégories dont les experts seraient adjoints à ceux des Etats représentés au Conseil. Les ressortissants des Etats soumis à l'exercice du droit d'investigations ne feront partie d'aucune des commissions d'investigations.

En principe, les Commissions d'investigations doivent se

borner à la constatation de la matérialité des faits et cela entièrement dans les limites des programmes proposés par la C. P. C. et arrêtés définitivement par le Conseil. Dans les mêmes limites elles ont le droit et le devoir d'étendre leurs investigations, en vue de constater les faits pertinents à toutes les questions inscrites dans ces programmes et, notamment, elles sont autorisées à prendre toutes mesures qu'elles jugeraient nécessaires ou opportunes pour s'assurer :

a) que le recrutement, l'organisation, l'effectif et les armements de l'armée, de la marine, de la police et autres organisations similaires sont conformes aux dispositions existantes du traité de paix correspondant ;

b) qu'il n'est fait aucun préparatif en vue de mobiliser le personnel militaire ou naval, et qu'aucune mobilisation de ce genre n'a été effectuée ;

c) qu'aucune institution, association ou société ne s'occupe de préparation militaire ou n'a de lien, soit avec le ministère de la guerre, soit avec toute autre autorité militaire ;

d) que la législation du pays qui fait l'objet de l'investigation est maintenue conforme aux clauses militaires, navales et aériennes du traité de paix correspondant et que cette législation est dûment observée.

Les pouvoirs d'enquête des Commissions sont considérables. Elles sont munies de toutes les facultés juridiques et matérielles pour procéder aux inspections les plus minutieuses sur les lieux, pour exercer un contrôle extrinsèque. Les Etats soumis aux investigations sont obligés de prendre toutes mesures pour assurer aux Commissions la possibilité d'accomplir leur mission complètement et librement, sans rencontrer de résistance active ou passive de la part d'aucune autorité ; ils doivent aider les Commissions dans l'exercice des fonctions prévues afin que, dans tous les cas, les moyens juridiques leur soient assurés. A ces fins les gouvernements s'engagent à nommer un ministre auquel la Commission pourra s'adresser pour faire les communications nécessaires, à fournir tous renseignements, les plus détaillés, que lui demandera la Commission en vue de s'assurer de l'observation des clauses des traités, à attacher à la Commission des agents de liaison munis de pleins pouvoirs leur conférant tous pouvoirs auprès des autorités et en particulier

pour faire valoir les droits de la Commission, à donner des instructions à toutes les autorités leur enjoignant de déférer immédiatement aux requêtes de la Commission et, enfin, à présenter au Conseil les copies de ces ordres et instructions en y joignant un certificat que les documents présentés sont pleinement opérants aux termes de la législation nationale. Si une difficulté surgit au cours de l'investigation, les Présidents des Commissions en saisissent alors le Conseil.

Le droit d'investigation précisé avec tant de détails ne fut jamais exercé. En effet, son déclenchement est une grave mesure d'ordre politique et les Etats investis du droit d'initiative n'ont pas voulu en profiter. Ainsi, à cause de difficultés politiques, le Contrôle institué est jusqu'ici inopérant.

B. — LIMITATIONS COMMUNES

1. *Le droit international ouvrier.*

Le développement du droit international ouvrier, de la branche la plus jeune du droit des gens, est intimement lié au problème du contrôle. Ainsi, dans le temps où ce droit n'était encore que dans sa période de préparation scientifique et de principe, au Congrès de l'Association Internationale des Travailleurs tenu à La Haye en 1889, on proposa déjà un système d'inspecteurs nationaux et internationaux, choisis par les travailleurs et rétribués par l'Etat. Ce système, avec des modifications plus ou moins grandes, resta longtemps inscrit dans les programmes de multiples associations privées ou semi-officielles qui se proposaient pour but l'amélioration des conditions du travail. Mais l'état des relations internationales et du droit interne des pays, même les plus avancés, en ce temps-là, n'était point préparé pour un contrôle si étroit. Le droit positif, tout en étant forcé d'adopter le principe du contrôle de l'application des traités conclus entre les Etats en vue de régler certaines questions du travail, devait recourir à des procédés de contrôle moins sévères. Le traité de travail franco-italien du 15 avril 1904, un des premiers traités conclus dans ce domaine, a adopté le système de contrôle basé sur le principe de simple publicité : les Etats s'engagèrent à communiquer réciproquement des rapports

détaillés, établis par des services nationaux d'inspection, sur l'application de certaines dispositions du traité.

Dès que le droit international ouvrier passa le stade de réglementation bilatérale pour s'établir sur la base plus solide d'une convention collective, la question du contrôle réapparut sous une forme plus accentuée. L'initiative en revient au Gouvernement britannique qui, à la Conférence diplomatique de Berne (1906) proposa aux Puissances d'instituer une organisation permanente de contrôle. Le texte soumis à la conférence par la Délégation britannique fut ainsi conçu :

« Les H. P. C. conviennent de créer une Commission chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la présente convention. Cette Commission sera composée de Délégués des divers Etats contractants. La Commission aura pour mission d'émettre un avis sur les questions litigieuses et les plaintes qui lui seront soumises. Elle n'aura qu'une mission de constatation et d'examen. Elle fera sur toutes les questions et plaintes qui lui seront soumises, un rapport qui sera communiqué aux Etats intéressés. En dernier ressort, une question en litige sera, sur la demande d'une des H. P. C., soumise à l'arbitrage ».

Cette proposition souleva immédiatement de vives objections de la part de plusieurs Etats, mais surtout de la part de l'Allemagne. Son représentant déclara que son gouvernement considérait l'institution d'une Commission de contrôle comme inacceptable, car elle risquerait de contrecarrer les décisions législatives et les mesures administratives des différents Etats et de faire du tort ou de porter préjudice à leur souveraineté. Cette Commission, dit-il, bien qu'il ait été dit qu'elle devait seulement examiner et constater, sera, dans certains cas, appelée à procéder à des enquêtes et par cela même s'immiscera dans un domaine qui relève de l'autonomie de chaque Etat.

Comme ce point de vue fut partagé par d'autres Etats et comme on dut abandonner toute espérance de faire adopter le texte proposé par le Gouvernement britannique, la délégation française proposa alors, à titre de compromis, un texte moins rigoureux, d'où furent bannies les expressions « contrôle » « surveillance », « plaintes » etc. mais qui tendaient à instituer un organe semblable aux bureaux des unions administratives qui devaient faire des études de réforme et des enquêtes.

Mais la conférence refusa d'adopter même le contrôle ainsi diminué et affaibli. Les Etats étaient décidément contre l'institution d'un organe spécial, craignant sans doute, et non sans raison, qu'un bureau international ne soit en mesure d'augmenter de plus en plus ses pouvoirs. On se contenta enfin d'établir un système de contrôle semblable à celui qui fut essayé par la convention franco-italienne, et recommandé par la première conférence du travail (Berne 1905), qui, respectant la souveraineté des Etats, avait cru devoir s'en tenir à certains procédés de contrôle indirect, tels que la communication d'Etat à Etat de rapports circonstanciés sur l'application des lois internes ou des règlements internationaux dans le ressort territorial de chacun d'eux. Le principe fut inséré dans le texte de deux conventions issues de la conférence de Berne 1906 sous la forme :

Art. 5. — A chacun des Etats contractants incombe le soin de prendre les mesures administratives qui seraient nécessaires pour assurer sur son territoire la stricte exécution des dispositions de la présente convention. Les gouvernements se communiqueront par la voie diplomatique les lois et règlements sur la matière de la présente convention qui sont ou seront en vigueur dans leur pays, ainsi que les rapports périodiques concernant l'application de ces lois et règlements.

Il est très intéressant de remarquer que cette attitude pleine de méfiance envers le contrôle de la part des gouvernements, ne découragea aucunement les associations privées, telles que l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs. Son assemblée, tenue à Genève simultanément avec la conférence diplomatique mentionnée, discuta à son tour la question du contrôle. Cette fois la proposition anglaise tomba sur un terrain plus fécond et une résolution en faveur du contrôle fut votée. Les groupes nationaux furent invités à fournir au bureau des renseignements sur les mesures édictées par les lois et règlements en vigueur dans chaque pays pour assurer et contrôler l'exécution de la législation du travail. Une fois en possession de cette documentation, le bureau devait élaborer un rapport comparatif sur les mesures prises dans les différents pays en vue d'assurer l'application des lois ouvrières. Ce contrôle officieux remplace, en quelque sorte, le contrôle officiel que la conférence de Berne n'avait pas cru devoir admettre.

Jusqu'à la grande guerre, aucune évolution ne se manifesta dans le domaine du contrôle des conventions ouvrières. Ce ne fut qu'après la guerre que le mouvement ouvrier international porta cette question à l'ordre du jour de la Conférence de la paix, où elle devait trouver sa solution très radicale.

Le système du contrôle sur l'application des conventions ouvrières adopté par la Conférence se trouve exprimé dans la partie XIII du Traité de Versailles, notamment dans les articles 408-420. Ce système est assez compliqué. Tout d'abord il y a un contrôle administratif exercé par l'organisation internationale du travail sur les mesures prises par les Etats pour mettre à exécution les conventions en vigueur. (Art. 408). Puis les réclamations peuvent être adressées par des organisations professionnelles ouvrières ou patronales. Enfin il y a une procédure des plaintes déposées par les Etats.

En vertu de l'art. 408, chacun des membres s'engage à présenter au B. I. T. un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la conférence.

Ces rapports sont la source principale d'informations. Ils doivent indiquer « les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ». L'art. 405 précise un peu cette expression, quand il parle de l'obligation des membres de soumettre les recommandations et les projets de conventions aux autorités compétentes, en vue de les transformer en lois ou de prendre des mesures d'un autre ordre, ou bien quand il parle des mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions conventionnelles. Il s'agit donc en premier lieu de la transformation législative des conventions et des recommandations, de la législation exécutive qui doit se conformer aux principes énoncés par le droit conventionnel. Mais l'art. 408 autorise certainement le B. I. T. à étudier aussi si les lois et règlements nationaux sont vraiment appliqués d'une façon satisfaisante. C'est sur la conformité de la législation exécutive et sur son application que porte le contrôle institué par l'art. 408.

Au point de vue de la forme à donner au rapport des Etats,

il appartient au Conseil d'administration de préciser les détails qu'il juge nécessaire d'obtenir des Etats et de déterminer ainsi l'étendue de l'information. Le directeur du bureau doit présenter à la conférence un résumé de ces rapports. C'est à la Conférence qu'appartient le droit et le devoir d'examiner ces rapports et de prendre les décisions qui lui semblent utiles pour obtenir l'observation scrupuleuse des conventions ouvrières.

En vertu de l'article 409, toute organisation professionnelle ouvrière ou patronale peut adresser des réclamations au B. I. T., si, à son avis, l'un quelconque des membres n'a pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention du travail. Une telle réclamation peut être transmise par le conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce dernier peut être invité à faire sur la matière telles déclarations qu'il jugera convenable. Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite par le gouvernement. On voit bien que toutes ces prescriptions sont conçues d'une façon extrêmement prudente et avec une touchante résignation. Il s'agit d'une réclamation d'organisations privées contre les Etats, il s'agit d'organiser une voie de recours international des individus contre un Etat, éventuellement contre leur Etat national. C'est le droit de pétition. La procédure des plaintes qui est amorcée par les art. 409 et 410 du traité de Versailles est la suivante : le conseil d'administration procède à une sélection des réclamations et n'envoie aux Etats intéressés que des plaintes retenues par lui ; les Etats ne sont pas obligés de répondre aux réclamations portées à leur connaissance ; cependant, le fait que l'Etat ne donne aucune réponse est interprété contre lui ; les observations du gouvernement mis en cause sont étudiées par le Conseil d'administration qui peut prononcer leur insuffisance et constater ainsi le manquement de l'Etat à ses devoirs ; seulement, une telle constatation n'est pas munie d'une sanction efficace, parce que la seule voie qui est à la disposition du Conseil d'administration est de faire publier la réclamation et la réponse faite, et de se rapporter à l'opinion publique.

Si les réclamations des personnes privées sont quelque peu négligées et n'apportent pas de solution définitive, les plaintes déposées au B. I. T. contre un membre par un Etat suivent une voie de procédure plus précise et aboutissent à un règlement obligatoire. La plainte peut être déposée toutes les fois qu'un Etat est d'avis qu'un autre Etat n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un ou l'autre ont ratifiée. Il appartient entièrement au Conseil d'administration de décider de la suite à donner à la plainte. Deux voies lui sont ouvertes. Il peut, dans la première hypothèse, transmettre la plainte au Gouvernement mis en cause et l'inviter à présenter ses observations. La réponse reçue, le Conseil d'administration l'étudie. Si le gouvernement mis en cause ne fait pas partie du Conseil, il est en droit de désigner un délégué qui le représentera et prendra part aux discussions. Le Conseil peut se contenter des observations présentées par le gouvernement, et les trouver satisfaisantes.

Mais si la réponse n'a pas satisfait le Conseil ou s'il ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause — et c'est la deuxième hypothèse —, il peut provoquer la formation d'une commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier les questions soulevées et de déposer un rapport à ce sujet. La commission d'enquête est un organe d'instruction muni de larges pouvoirs. Pour le mettre en action, il suffit d'une décision du Conseil d'administration. Cette décision peut être prise soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué de la conférence, soit, enfin sur la plainte d'un Etat.

La commission d'enquête procède à un examen approfondi de la question, en utilisant à cet effet la documentation que tous les Etats, intéressés directement ou non, s'engagent à présenter. La commission n'a pas le droit d'investigation sur place. Elle doit rédiger un rapport dans lequel elle consigne ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation. Elle constate alors le manquement d'un Etat, le fait qu'il n'assure pas d'une manière suffisante l'exécution d'une convention et, éventuellement que ce manquement porte préjudice aux intérêts d'un autre contractant. Cette constatation faite, la commission d'enquête doit formuler les recommandations quant aux mesures à prendre par

l'Etat en faute pour donner satisfaction à l'Etat plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures doivent être prises. Le rapport de la commission d'enquête doit être communiqué à chacun des Etats intéressés dans le différend par le secrétaire général de la S. D. N., qui en assure également la publication immédiate. Chacun des Etats intéressés doit signaler au Secrétaire général, dans un délai d'un mois, s'il accepte ou non les recommandations de la commission. Comme on le voit, toute la procédure décrite est une procédure de conciliation, avec cette différence importante que les Etats intéressés ne sont pas représentés au sein de la commission d'enquête et ne comparaissent pas devant elle pendant l'examen de la question.

Les recommandations de la commission d'enquête n'ont pas le caractère d'une décision définitive. Dans le délai d'un mois, les gouvernements intéressés, au cas où ils n'acceptent pas ces recommandations, peuvent porter l'affaire devant la Cour permanente de Justice internationale. Au contraire, s'ils ne le font pas, les recommandations entreront en vigueur et deviendront une décision définitive obligatoire et sanctionnée.

La Cour est une instance d'appel qui garde sa liberté de décision. Elle n'est pas liée par les constatations et par les recommandations de la commission d'enquête, mais peut les confirmer, les amender ou les annuler. Dans tous les cas la décision de la Cour est définitive.

Les recommandations de la Commission entrées en vigueur et la décision de la Cour sont sanctionnées. Il appartient respectivement à la commission d'enquête et à la Cour d'indiquer les sanctions d'ordre économique qu'elles croiront convenable de prendre à l'encontre d'un gouvernement en faute, et dont l'application par les autres gouvernements leur paraîtrait justifiée. Si un Etat en faute ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour, tout autre Etat membre de l'organisation internationale du travail pourra appliquer au dit Etat les sanctions d'ordre économique déclarées applicables en l'espèce. Le gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer aux recommandations faites et peut demander au Conseil de

bien vouloir vérifier ses dires par l'intermédiaire d'une nouvelle commission d'enquête. Si la constatation est favorable au gouvernement en faute, les sanctions sont aussitôt abrogées.

Abstraction faite de tous les détails, on peut dire que le contrôle de l'application des conventions ouvrières conclues sous les auspices de l'organisation internationale du travail s'exerce sous deux formes différentes en principe. Le contrôle administratif est exercé d'une façon permanente par les rouages de l'organisation qui est l'incarnation d'une communauté internationale spéciale. Le contrôle juridictionnel est exercé sur l'initiative d'un Etat membre, directement intéressé, par des organes spécialement prévus dans la constitution de l'organisation. Le rôle de ces organes n'est pas tout à fait clair. Les commissions d'enquête sont manifestement investies d'une mission de constatation et de conciliation, leurs recommandations sont attaquables en appel devant la Cour. Mais, en outre, les commissions d'enquête peuvent fonctionner même en l'absence de toute initiative d'un Etat intéressé, parce que, comme le dit l'article 411, la même procédure peut être engagée par le Conseil d'administration, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué de la conférence. Cette initiative impersonnelle n'a pas pour base l'intérêt propre et, par conséquent, la conciliation ne peut plus être envisagée comme valable. Nous ne voyons pas, non plus, comment la commission d'enquête peut appliquer l'art. 414 qui demande de préciser la portée de la contestation et de recommander les mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant. Nous croyons que par la disposition mentionnée de l'art. 411 on a voulu établir un trait d'union entre le contrôle administratif exercé d'office par les organes compétents de l'organisation et le contrôle juridictionnel. Cependant, la procédure dans un cas et dans l'autre ne peut rester la même, et il aurait été plus logique de ne pas les confondre.

Laquelle des deux procédures s'est révélée plus opérante et susceptible d'une évolution ? Aucun doute n'est possible à ce sujet. C'est le contrôle administratif qui a joué exclusivement au cours de la première décade du fonctionnement de l'organisation internationale du travail, tandis que la procédure des plaintes ne fut pas même engagée. D'autre part, la procédure

envisagée sommairement par l'art. 408 fut développée et perfectionnée de temps en temps, conformément aux besoins pratiques qui se faisaient sentir.

Dès le commencement, le Conseil d'administration a pris toute une série de dispositions d'ordre pratique en vue d'obtenir des gouvernements des rapports plus précis et plus comparables. Ces rapports furent d'abord étudiés par le bureau en vue de préparer un résumé d'ensemble qui devait faire partie du rapport général du directeur à la Conférence. Ce résumé fut ensuite discuté par la Conférence. Si celle-ci avait constaté des insuffisances dans l'application des conventions, le Conseil d'administration devait prendre ses responsabilités et engager la procédure d'enquête.

A mesure qu'augmentent le nombre des conventions du travail et le nombre des ratifications, s'est accrue aussi la tâche des divers rouages de l'organisation. La conférence a bien compris qu'il est impossible d'étudier d'une manière satisfaisante tous ces rapports pendant une session assez courte : l'abondance toujours croissante des renseignements ne se prête pas à un examen approfondi au sein d'une commission surchargée de travail. La situation était d'une certaine gravité, parce que les commissions des conférences devaient procéder à un examen hâtif et superficiel des rapports, ce qui comportait le risque de rendre le contrôle plus ou moins fictif. Pour remédier à la situation, et pour parer aux difficultés pratiques, la Conférence décida, lors de sa VIII^e session, de créer une commission technique, composée d'experts, qui serait chargée d'étudier dans l'intervalle des sessions, les rapports parvenus et de préparer son rapport d'ensemble. Cette commission était prévue d'abord comme temporaire et devait fonctionner à titre d'essai. Mais son utilité fut si manifeste qu'on fut presque forcé de la rendre constitutionnelle. Ainsi, dès 1927, fut instituée une « Commission d'Experts de l'art. 408 » qui fonctionne comme une section spéciale du bureau. Ses membres sont nommés par les Conseils d'administration. La commission examine les rapports annuels des Etats. Sans doute, la plupart d'entre eux ne donnent lieu à aucune observation, parce que, en général, l'application des conventions est conforme aux textes. Mais certains rapports contiennent des points au sujet desquels des informa-

tions supplémentaires paraissent désirables. Pour d'autres encore, il y a lieu de signaler des insuffisances. La commission présente son rapport d'ensemble au Conseil d'administration. Sur la base de ce rapport et du résumé du directeur, la Conférence discute la question de l'application des conventions.

Pour rendre le contrôle plus effectif, la Conférence a invité la commission à ne pas se borner à constater la conformité des lois nationales avec les conventions, mais à rechercher également si les lois sont appliquées vraiment d'une façon effective, en utilisant à cet effet les informations contenues dans les rapports des inspecteurs du travail. Ainsi, le contrôle porte désormais tant sur l'application formelle (concordance de textes législatifs) que sur l'application matérielle (effectivité d'exécution) des conventions conclues sous les auspices de l'organisation du travail.

Il n'y a pas de doute que la procédure d'examen des rapports annuels par la commission peut être améliorée davantage. Mais, déjà dans son état actuel, le contrôle administratif ainsi exercé est d'une importance particulière. Son but essentiel est de rendre inutiles les procédures et les sanctions résultant d'une plainte ou d'une réclamation. Ici, comme ailleurs, le contrôle administratif met en évidence ses avantages. Il est à souligner que presque partout où le droit international institue parallèlement les contrôles administratifs et juridictionnels, c'est la méthode administrative qui prend le dessus et devient seule opérante, en excluant presque entièrement le contrôle juridictionnel qui, malgré toutes ses perfections, présuppose toujours l'existence d'un différend entre les États. Or, faire de toute petite non-observation d'une convention, surtout d'une convention générale, un différend touchant les intérêts, n'est pas dans l'habitude des gouvernements qui ne portent devant les instances internationales que des différends assez graves où le risque de créer une tension est contre-balancé par l'importance des intérêts en jeu. Ainsi les infractions de moindre importance échappent à tout contrôle. Au contraire, le contrôle administratif, pour le déclenchement duquel aucune initiative subjective n'est nécessaire, suit continuellement l'application des conventions dans tous ses détails, assurant ainsi non seulement l'efficacité des règles juridiques conventionnelles, mais aussi l'uniformité de leur application.

2. *L'acte général anti-esclavagiste de Bruxelles.*

La traite des nègres, proclamée contraire aux principes de l'humanité par le congrès de Vienne, fut l'objet de plusieurs arrangements internationaux en vue de son abolition complète et finale, dont le plus important fut l'acte général anti-esclavagiste. La conférence de Bruxelles (18 novembre 1889-2 juillet 1890) examina de nouveau la question pour établir une convention générale antiesclavagiste. La nécessité d'en assurer l'application apparut immédiatement dans toute son ampleur et une commission spéciale fut chargée d'examiner les dispositions concernant les institutions destinées à assurer l'exécution de l'acte général. Cette commission motiva ainsi la nécessité d'un contrôle :

« Il ne faut pas perdre de vue que le futur traité recevra son exécution dans des pays lointains. L'acte général sera très vaste ; certaines matières sont réglées par des dispositions formant une sorte de code pour chacune d'elles. Personne ne révoque en doute le bon vouloir des puissances, mais, en présence du nombre considérable des Etats signataires, on pourrait craindre que certaines dispositions, étant dépourvues de sanction, ne demeurassent dans le domaine de la théorie. Il en serait alors de ce traité comme il en a été de tant d'autres qui, au bout d'un certain temps, tombent dans une sorte de sommeil qui précède la désuétude. C'est pourquoi il est désirable que les représentants des puissances aient toujours l'œil ouvert pour prévenir les difficultés, signaler les lacunes, ne rien laisser au hasard dans l'exécution ».

La Commission proposa d'établir, à Zanzibar, un bureau international chargé de faciliter la surveillance exécutive maritime, centralisant tous les documents et renseignements qui seraient de nature à faciliter la répression de la traite dans la zone maritime. Mais pour exercer un contrôle sur l'application de l'acte général, dans toute son ampleur, elle proposa d'instituer un bureau spécial avec la mission de centraliser des renseignements relatifs aux mesures que les H. P. C. auront prises, dans le but d'assurer l'accomplissement des vues de la conférence et l'exécution de l'acte. Le bureau, établi à Bruxelles et rattaché au département des Affaires Etrangères belges, ne devait être qu'un organe technique sans aucun pouvoir de cons-

tation d'examen. Son travail n'avait pour but que de préparer la possibilité d'un contrôle efficace, se basant sur les données étudiées par le bureau ; leur transmission continue et régulière devait avoir pour conséquence, selon l'avis de la conférence, de renseigner d'une manière complète, par une sorte de tableau d'ensemble, toutes les puissances sur la marche et les progrès de l'exécution de l'acte général. On a voulu laisser à chaque Etat l'appréciation des actes accomplis et l'initiative de décider ce qu'il conviendrait de faire ou de proposer aux autres. L'organisation suggérée était exactement proportionnée à la mission que le traité lui assignait. Le bureau ne devait avoir d'autre tâche que de mettre en ordre les documents transmis, de les distribuer et de les publier. Afin d'en permettre la publication périodique, les communications devaient être faites, en ce qui concerne les lois édictées par les contractants, au fur et à mesure qu'elles seraient promulguées, et, pour les renseignements statistiques, dans les six mois qui suivaient chaque exercice. La Commission discuta aussi des documents que les Etats seraient obligés de communiquer. On a expressément reconnu que les gouvernements sont seuls juges des communications qu'il leur conviendra de faire. On ne peut pas réclamer des renseignements qui, par leur nature même, devraient être soustraits à la publicité.

Le projet adopté par la Conférence ne fut pas, cependant, le seul qui ait fait l'objet de ses délibérations. Un autre, dû à l'initiative de la Grande-Bretagne, lui avait été soumis avec l'intention de donner au bureau central le caractère d'une institution internationale, investie des attributions nécessaires pour suivre l'exécution de l'ensemble des clauses de l'acte général et exercer un contrôle actif sur les bureaux maritimes établis sur la côte orientale de l'Afrique. Le conseil d'administration du bureau central, constitué à Bruxelles par les représentants des Puissances, devait « recevoir communication de l'exposé analytique annuel prévu et en approuver la teneur ».

Mais la conférence n'a pas jugé opportun un tel élargissement du contrôle. On a proposé de réserver pour l'avenir la proposition britannique et d'en faire l'objet d'un vœu qui trouverait sa place dans le protocole de la conférence (seulement !), sous la forme suivante.

« La conférence, ayant pris connaissance du projet que la commission avait préparé sur l'initiative de la Grande-Bretagne, pour l'établissement d'un bureau international qui serait créé à Bruxelles, avec des attributions plus étendues que celles du Bureau central, afin de permettre aux puissances de veiller à l'exécution du traité et d'y apporter au besoin, les améliorations nécessaires, exprime le vœu que cette institution puisse être appelée à remplacer le Bureau actuel le jour où, d'un commun accord, les puissances auront reconnu que les circonstances rendent possible l'adoption de cette mesure ».

La question de l'esclavage fut soulevée de nouveau par l'Assemblée lors de sa troisième session, et l'échange de vues issu de cette initiative a conduit, plus tard, en 1926, à la conclusion d'une nouvelle convention y relative. Le premier projet de convention, présenté par la délégation britannique, ne contenait aucune stipulation sur le contrôle de son application. Mais déjà le projet élaboré par la VI^e Commission de la VI^e Assemblée contient un article demandant la communication réciproque des lois et règlements édictés par les Etats contractants en vue de l'application de la convention projetée. Le rapport de la Commission suggère même l'idée de faire exécuter cet échange par l'intermédiaire du Secrétariat, ce qui serait techniquement beaucoup plus avantageux qu'un échange réciproque inorganisé.

La convention adoptée en 1926 n'envisage aucun autre moyen de contrôle. Le caractère privé des séances des sous-commissions de l'Assemblée, où la convention fut en fait élaborée, enlève la possibilité de voir s'il y a eu d'autres propositions plus catégoriques dans ce sens. Ce n'est que dans le discours du rapporteur de la VI^e Commission devant l'Assemblée qu'on peut constater le désir de certaines délégations d'aller plus loin dans la voie du contrôle. On a proposé qu'un rapport annuel fût rédigé par les parties contractantes sur l'application de la convention. Mais la Commission n'a pas jugé possible de recommander une telle procédure. Une lettre du gouvernement portugais explique cependant les motifs de l'opposition : on considère comme inacceptable le contrôle qui, de toute évidence, tend à appliquer aux colonies, en ce qui concerne le travail indigène, le régime des mandats auquel sont soumis les anciennes colo-

nies allemandes ; or, une telle éventualité horrifiait certains Etats. On s'est donc borné à exprimer le désir que la Société des Nations continue à s'intéresser aux mesures destinées à assurer l'abolition progressive de l'esclavage. A cet effet, le Conseil fut invité à préparer et à communiquer chaque année à l'Assemblée un document indiquant les lois et règlements que les parties liées par la convention auront fait parvenir au Secrétaire général. Par cette résolution, l'Assemblée s'érigea en organe de contrôle devant s'occuper d'une façon continuelle de la question de l'esclavage et de l'application de la convention y relative.

L'intention fut bonne, mais la réalisation malaisée. Après la première année d'application, un certain nombre seulement de gouvernements envoyèrent les rapports exigés et communiquèrent à la Société des Nations les lois et règlements, ainsi que les informations supplémentaires dont ils disposaient sur les mesures prises en vue d'appliquer la convention. Au contraire, maints Etats firent savoir qu'ils n'avaient pas l'intention de fournir chaque année un rapport détaillé sur la question, leur législation étant déjà conforme aux dispositions de la convention, et que les progrès ne se faisaient sentir que d'une façon lente, quoique progressive. La situation resta sensiblement la même l'année suivante. Inquiétée par le peu de renseignements parvenus, l'Assemblée invita les gouvernements intéressés à n'épargner aucun effort pour fournir sur l'abolition progressive de l'esclavage et les conditions analogues les informations générales qui permettraient aux autres Etats de bénéficier de leur expérience. En 1929, quatre Etats sur 28 ayant fait parvenir à la Société des Nations les renseignements demandés, l'Assemblée dut constater encore une fois qu'ils n'étaient pas assez abondants. Lord Cecil proposa alors de faire revivre la Commission temporaire de l'esclavage pour rechercher les raisons de ce fait, ainsi que de la lenteur de la ratification de la convention. Mais l'Assemblée décida encore une fois d'agir par persuasion, tout en ordonnant au Secrétariat de dresser un tableau des résultats obtenus à la suite de l'application de la convention, ainsi que de réunir des renseignements sur l'état présent du problème. Les rapports présentés conformément à cette invitation donnèrent à l'Assemblée des informations peu rassurantes. Dans ces conditions le gouvernement

britannique reprit sa proposition de l'année précédente sur un plan plus large encore : il demandait cette fois d'instituer une commission permanente de l'esclavage composée de membres ayant qualité d'experts et non de représentants, et n'occupant pas de poste qui les place sous la dépendance directe de leur gouvernement. Outre cette commission, il y aurait lieu de créer à Genève un Office international destiné à jouer le rôle de bureau de renseignements sur l'esclavage et de préparer de temps à autre, pour la Commission, des rapports qui demeureraient confidentiels jusqu'à ce que la Commission décide de les communiquer au gouvernement intéressé ou de leur donner une autre publicité. Il va sans dire que les communications des personnes privées devaient constituer la source principale d'informations de cet Office. La Commission devait examiner les communications envoyées par les gouvernements conformément à l'art. 7 de la convention relative à l'esclavage, ainsi que les rapports confidentiels préparés par l'Office international. La Commission devait avoir le droit d'inviter les représentants des Etats faisant partie de la convention, à donner les explications ou les renseignements que la Commission pourrait désirer ; elle pourrait également procéder à des enquêtes sur place, mais cela avec le consentement du gouvernement intéressé. La Commission devait adresser au Conseil ses rapports, soit à intervalles réguliers, soit lorsqu'elle y serait invitée.

Dans la pensée de ses auteurs, la Commission suggérée ne devait avoir nullement pour mission d'exercer un contrôle sur les territoires d'aucun Etat, sauf sur autorisation spéciale ; elle serait chargée d'examiner les communications officielles qu'elle recevrait au sujet de l'esclavage et de faire à ce sujet un rapport au Conseil. En d'autres termes, ce serait un organisme qui n'aurait aucun pouvoir indépendant de décision et qui ne serait qu'un serviteur du Conseil agissant selon ses instructions. La création de la Commission ne serait qu'une amélioration administrative ayant simplement pour objet de permettre de faire usage, de la meilleure manière, des possibilités qu'offre la convention de 1926 ; les délégations devaient reconnaître le bien-fondé de la thèse britannique et l'utilité évidente de la perfection du système d'application de la convention. Mais l'idée d'une commission permanente fut repoussée malgré la

reconnaissance de son utilité. Les raisons de cette attitude illogique furent, pour ainsi dire, extérieures à la convention relative à l'esclavage, mais intimement liées avec le problème du contrôle en général. Notamment, il n'y a pas longtemps que le projet de créer une commission permanente des minorités fut discuté devant l'Assemblée et devant le Conseil (Comité de 1929) et écarté comme incompatible avec la conception qui est à la base des traités des minorités ; au fond, cette opposition n'était pas tant dictée par des considérations juridiques, que par les intérêts politiques, les Etats minoritaires ayant catégoriquement refusé d'aggraver le contrôle tant que le régime des minorités resterait exceptionnel. Lors des débats sur la création de la commission d'esclavage, la proposition fut combattue précisément en rapport avec l'opposition qui s'était manifestée sur la question des minorités : on exprimait la crainte que la création de la commission d'esclavage ne constituât un précédent dangereux qui conduirait à la création d'une commission des minorités. Cette crainte était d'autant plus fondée que certaines délégations (Hongrie) liaient explicitement ces deux questions malgré les différences fondamentales qui les séparent.

Parmi les objections faites contre l'institution d'une commission permanente, il faut en citer une qui a une portée plus générale. M. Louwers (Belgique) disait notamment qu'il ne faut pas oublier que les Etats réunis à l'Assemblée ne peuvent prendre de résolution les liant que pour autant que ces résolutions restent dans le cadre du Pacte et des conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations. L'Assemblée ne pourrait, par exemple, en matière d'esclavage, créer par une simple résolution, des institutions impliquant un contrôle, quel qu'il soit, de l'action des Etats intéressés ; le Pacte, en effet, ne prévoit pas de contrôle, pas plus que la convention de 1926. Les votes et les décisions qui eurent lieu à l'occasion de cette convention l'exclurent même formellement. Il en est de même de toute institution prévoyant une intervention quelconque de la Société des Nations dans la vie des Etats en cause. Si le contrôle ou l'intervention sont nécessaires, ils doivent être réalisés suivant une forme régulière.

Ce point de vue cadre exactement avec l'interprétation litté-

rale du Pacte. Il nous semble, cependant, que les organes dirigeants de la Société des Nations, et plus particulièrement l'Assemblée, peuvent en tout temps surveiller l'application des principes généralement acceptés et inscrits au Pacte, ainsi que l'exécution de toutes conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations et constituant un développement et une précision des principes. Il ne faut pas interpréter limitativement les dispositions de l'art. 23 du Pacte qui parle d'une façon générale du contrôle de la Société sur les diverses parties de la réglementation internationale. Il ne faut pas, non plus, refuser à l'Assemblée le droit de créer librement les organes nécessaires pour accomplir cette tâche.

Vu l'opposition de certains Etats à la proposition britannique, le sous-comité chargé par la 6^e Commission de l'Assemblée d'étudier cette question, avait envisagé diverses façons dont pourrait être exercé le contrôle reconnu désirable. On a suggéré la constitution, au sein du Conseil, d'un comité de trois membres qui s'occuperait spécialement de la question de l'esclavage. On a proposé également qu'un comité spécial de la 6^e Commission soit chargé, chaque année, d'examiner l'application de la convention sur l'esclavage. Enfin, le gouvernement français soumettait un projet, aux termes duquel le Conseil aurait été prié, en cas d'insuffisance des renseignements officiels recueillis, de désigner trois experts choisis parmi les ressortissants des puissances coloniales et chargés de dépouiller et d'examiner, sous leur propre responsabilité, la documentation qui leur aurait été adressée. Les conclusions — confidentielles — du rapport des experts auraient pu être étudiées par les membres de la Société des Nations qui auraient eu la faculté de les porter, sous leur responsabilité, devant le Conseil lequel en aurait lui-même délibéré à l'expiration d'un délai de six mois à dater de la notification aux Etats intéressés. Ce projet ingénieux rappelle en beaucoup de points le système de contrôle des traités minoritaires avec tous ses défauts : il entraîne la surveillance purement technique sur le terrain politique, en obligeant les Etats à engager une procédure spéciale devant le Conseil, procédure qui se rapproche beaucoup d'une citation accusatrice et qui risque de créer une tension politique autour d'une affaire culturelle et non politique.

Devant cette grande diversité de vues et de propositions, l'Assemblée jugeait plus sage de s'abstenir pour le moment d'une décision définitive et, dans sa résolution adoptée le 25-IX-34, elle prie simplement le Conseil de nommer pour un an un comité restreint d'experts chargé d'examiner la documentation sur l'esclavage fournie par les gouvernements depuis la signature de la convention de 1926. Ce comité doit présenter au Conseil ses suggestions pour recommander à la prochaine Assemblée les mesures d'assistance que la Société des Nations pourrait prêter aux pays qui ont convenu d'abolir l'esclavage et qui demanderont cette assistance. Ainsi, malgré les efforts considérables de certains gouvernements, on n'est pas encore arrivé à instituer un contrôle régulier de l'application de la convention sur l'esclavage.

3. *La traite des femmes.*

Les conventions sur la traite des femmes sont de date récente et furent conclues à l'époque où l'idée du contrôle s'était déjà fortement enracinée dans la pratique conventionnelle des Etats. Mais, au commencement, la nécessité du contrôle de l'application des traités concernant ce problème ne se faisait pas sentir. L'arrangement de Paris de 1904, tout en obligeant les Etats contractants à mettre leurs législations nationales en harmonie avec les principes énoncés, se borna à demander (art. 4) la communication des lois et des règlements en vigueur ou qui seraient édictés ultérieurement. « Il est naturel, dit le rapport explicatif de la Commission de rédaction, que les Etats se communiquent ce qu'ils auront fait à cet égard et des échanges de vues pourront quelquefois intervenir très utilement entre eux (1). » On n'a pas même songé à instituer un organe commun pour vérifier la conformité des lois et règlements avec l'arrangement, ni non plus à s'assurer de la façon dont ces lois sont appliquées. La convention de 1910 n'apporta que des changements de forme dans ce régime d'échange. Son article 4 a prévu que l'échange se ferait par l'intermédiaire du gouvernement français.

Bien que le résultat pratique de ces conventions fût indé-

(1) Documents diplomatiques. Ministère des affaires étrangères. Conférence internationale pour la répression de la traite des blanches, 1902, p. 185.

niable, il faut constater cependant que les Etats contractants se souciaient peu de renforcer les dispositions de leur législation en la matière. Le rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes, du 17-III-27 constate (p. 52) ce qui suit : « Il ressort de la documentation qui nous a été soumise que, même dans les pays qui sont parties aux conventions (de 1904 et de 1910), les lois ou les mesures d'application de ces lois n'atteignent pas toujours le niveau requis. Une étude de cette question pourrait contribuer à réaliser une uniformité plus grande. Le peu de résultats obtenu amena les puissances à faire un pas en avant. Lorsqu'en 1919 le Pacte de la S. D. N. fut rédigé, on a pris soin de charger cette dernière du contrôle général des accord relatifs à la traite des femmes et des enfants. Mais ni le texte du Pacte, ni son explication historique ne donnent la moindre indication sur ce que doit être ce contrôle, ni comment il doit être exercé. C'est à la S. D. N. elle-même qu'on a laissé le soin de préciser le sens et la portée de cette stipulation et d'en régler l'application, « sous réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues. »

Dès leurs premières réunions, les organes de la S. D. N. commencèrent à réaliser cette importante stipulation. La première Assemblée pria le Secrétariat d'adresser aux gouvernements un questionnaire concernant les mesures législatives prises jusqu'alors par eux, pour supprimer la traite. Cependant, cette mesure ne fut pas tant prise en vue d'exercer un contrôle, que pour procurer une documentation nécessaire à l'élaboration d'une nouvelle convention relative à la traite des femmes et des enfants.

Une conférence spéciale fut convoquée en 1921 pour étudier la question. Elle conclut à l'utilité d'élargir les cadres des conventions de 1902 et de 1910 et à la nécessité d'instituer une commission consultative permanente pour fournir des avis au Conseil au sujet du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, ainsi que sur toutes les questions internationales concernant cette matière et qui pourraient être soumises à son examen.

Le Conseil approuva, en principe, les points de vue de la conférence et, dès que la deuxième Assemblée eut adopté le

projet de convention nouvelle (qui ne comporte cependant aucune mention d'un contrôle quelconque), il institua cette commission, qui se compose d'un certain nombre de représentants des Etats désignés par le Conseil, et d'assesseurs, désignés sur l'invitation du Conseil par certaines associations internationales privées.

Pour faciliter la tâche de la Commission consultative, les Etats furent invités à lui fournir, annuellement, un rapport sur l'application des mesures prises ou projetées par eux en vue de réprimer la traite. Ces rapports sont communiqués, in-extenso ou en résumé, à tous les membres de la Société et aux autres parties contractantes, afin que chaque pays puisse bénéficier de l'expérience des autres. La Commission, après avoir étudié la forme sous laquelle les gouvernements doivent fournir leur rapport annuel, établit un modèle de ces rapports, pour obtenir plus d'uniformité et pour faciliter les comparaisons, ainsi que réponse des Etats. En outre, le Secrétariat fut chargé de préparer un résumé de ces rapports afin de permettre à la commission de faire figurer, dans son rapport au Conseil, un exposé complet de la situation dans chaque pays.

Outre ces rapports officiels, la Commission consultative profite encore d'autres sources d'information. Elle reçoit des rapports émanant de certaines associations internationales privées, entend les exposés de ses assesseurs qui rendent compte de leurs voyages faits dans divers pays.

Ces renseignements basés sur l'observation directe offrent à la commission une information précise et un moyen efficace de contrôle.

Conformément à une résolution de la Commission, les rapports annuels des gouvernements doivent être présentés avant le 1^{er} avril pour les Etats occidentaux, et avant le 1^{er} juillet pour les pays orientaux. Mais déjà dès sa première année d'existence la Commission fut entravée dans son activité par les manquements à ces obligations : elle fut forcée de signaler que certains Etats n'ont pas fourni leur rapport annuel en temps voulu et elle pria le Conseil d'attirer l'attention de ces Etats sur ce fait et de les inviter à vouloir bien transmettre, à l'avenir, leur rapport. Mais, même les interventions répétées du Conseil n'amènèrent pas les Etats à accomplir strictement leurs engagements, ce

qui, évidemment, est très préjudiciable aux travaux de la Commission.

Se basant sur les rapports parvenus, la Commission consultative étudie minutieusement la situation générale, et en particulier l'applicabilité des conventions en vigueur. N'ayant aucun droit d'injonction, elle se borne à constater les manquements des gouvernements aux engagements contractés, cela sous forme d'insuffisance des lois nationales, ou des faits contraires aux conventions et non réprimés par les autorités. Elle présente au Conseil un rapport à ce sujet, en lui recommandant, le cas échéant, d'inviter les Etats à procéder aussi vite que possible aux mesures nécessaires. D'autre part, le rapport de la Commission fait partie du rapport général du Conseil à l'Assemblée, laquelle discute à son tour la question. C'est à ces deux organes dirigeants de la Société qu'il incombe de prendre les mesures nécessaires pour amener les Etats à exécuter strictement et efficacement les dispositions conventionnelles.

4. Les câbles sous-marins.

La Convention du 14 mars 1884, institue un contrôle, d'apparence assez ordinaire, mais exécuté d'une façon très originale. Par son art. 12, les H. P. C. s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures respectives les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la Convention et notamment pour faire punir les contrevenants à certaines de ses dispositions. Elles s'engagent également à se communiquer les lois qui auraient déjà été rendues ou qui viendraient à l'être dans leurs Etats, relativement à l'objet de la Convention sur la protection des câbles. Donc, un contrôle réciproque renforcé par l'engagement de se communiquer les textes législatifs destinés à assurer l'exécution de la Convention, contrôle assez habituel déjà, stipulé par beaucoup de traités antérieurs.

La particularité de la Convention consiste dans le fait qu'elle ne devait entrer en vigueur qu'à partir du jour dont les parties conviendraient. Une conférence spéciale fut convoquée en 1886 en vue de décider la date d'entrée en vigueur. Dans l'intervalle, les puissances devaient exécuter l'art. 12 de la Convention, c'est-à-dire adapter leurs législations aux dispositions de celle-ci. Mais les lois d'exécution nécessaires n'ayant pas été rendues

dans tous les pays contractants, et, d'autre part, quelques-unes des lois déjà promulguées se trouvant un peu en désaccord avec la Convention, la Conférence dut se prononcer sur la situation créée. Sa tâche ne fut pas facile : dans certains pays les lois nécessaires étaient adoptées, dans d'autres, elles étaient encore à l'état de projet, dans d'autres enfin, aucune mesure législative n'avait été prise. Une Commission fut chargée de préparer le travail de la Conférence. Elle présenta un rapport détaillé sur la façon dont l'art. 12 était exécuté. Le rapport fut établi avec le concours de délégués qui donnaient, s'il y avait lieu, des explications sur leurs législations respectives.

Parmi la documentation parvenue, la réponse du gouvernement britannique, le principal intéressé à la protection des câbles sous-marins, fut jugée comme ne correspondant pas à la convention. Afin de mettre en harmonie les textes des lois anglaises et celui de la convention, on a procédé à une interprétation authentique de cette dernière sous forme d'une déclaration en date du 1^{er} décembre 1886.

La question principale résolue, la conférence dut être ajournée afin d'accorder aux Etats le délai nécessaire pour remplir l'obligation découlant de l'art. 12 de la convention. On jugea donc impossible de mettre en vigueur la convention sans savoir encore comment les Etats contractants se proposaient d'assurer son exécution. Mais la nouvelle conférence, provoquée dans l'été de 1887 se trouva elle aussi, devant le fait de manquement de certains Etats à leurs devoirs. Pourtant, cette conférence arrêta définitivement la date de la mise en exécution de la convention, la fixant au 1^{er} mai 1888, à la condition, toutefois, qu'à cette date ceux des gouvernements qui n'auraient pas encore adopté les mesures prévues par l'art. 12 se soient conformés à cette stipulation. Mais, ne voulant pas laisser aux Etats une entière liberté dans l'accomplissement de cette tâche, on a résolu de maintenir le contrôle. Seulement, pour éviter des convocations incessantes de la conférence, on a investi le gouvernement français d'une sorte de magistrature internationale, lui confiant la tâche d'examiner la teneur des lois édictées par les divers Etats en vue d'assurer l'exécution de la convention. (Art. 11 du Protocole de clôture du 7 juillet 1887).

Cependant comme la convention a prévu la possibilité d'ad-

hésion devant s'effectuer dans les mêmes conditions que la ratification, le gouvernement français fut également chargé d'examiner les dispositions législatives ou réglementaires que devront adopter dans leurs pays respectifs, pour se conformer à l'art. 12, les Etats qui n'ont pas pris part à la convention et qui voudraient profiter de la faculté d'accession prévue dans l'art. 14 (Art. III du Protocole de clôture).

L'exemple de la convention pour la protection des câbles sous-marins est très instructif : elle chargea du contrôle son organe législatif, la Conférence. Pour surveiller l'application de l'art. 12, la Conférence, assez nombreuse, devait se réunir quatre ou cinq fois, sans cependant pouvoir épuiser sa tâche. Elle devait, en fin de compte, s'en dessaisir, en confiant la mission du contrôle à un certain gouvernement. Elle devait ensuite élargir davantage la compétence de ce gouvernement, lui donnant la mission de se prononcer sur la conformité des lois des Etats adhérents avec la Commission. Ainsi, l'application de la Convention fut assurée par un contrôle préalable sur la législation nationale y relative dont la concordance avec la convention fut une condition nécessaire aux accessions nouvelles. On peut voir ici une des premières manifestations d'une disposition utilisée plus tard par beaucoup de conventions collectives, surtout par le Pacte de la S. D. N. dans son art. 1.

5. *Contrôle du trafic de l'opium.*

L'internationalisation de la lutte contre le trafic illégal de l'opium fut réalisée par la convention de La Haye du 23 janvier 1912. Il ne fut prévu aucun contrôle de son application. Cependant, l'art. 24 oblige les H. P. C. à se communiquer, par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, les textes des lois et des règlements administratifs existants, concernant les matières visées par la convention ou édictées en vertu de ses clauses, ainsi que des renseignements statistiques en ce qui concerne le commerce de l'opium. Le retard considérable des ratifications empêcha l'entrée en vigueur de la convention de La Haye avant la guerre. Par le traité de Versailles les Etats signataires s'engageaient à la mettre en vigueur, tandis que le Pacte contient une stipulation importante qui charge la Société des Nations du contrôle général du trafic de l'opium

et autres drogues nuisibles. La première Assemblée décida d'inviter le Conseil à établir une commission consultative, afin d'aider les Etats à remplir les obligations découlant de la convention de La Haye. La commission devait également assister le Conseil dans la tâche qui lui incombe, en vertu du Pacte, d'assurer l'exécution de cette convention.

La commission commença ses travaux par un examen de l'application de La Haye et de ses résultats. Ses conclusions furent peu rassurantes : la convention n'était point appliquée partout et son exécution restreinte était dépourvue de l'efficacité désirable. La Commission put constater également une grande diversité dans l'application : tandis que certains Etats avaient édicté des mesures de contrôle rigoureuses sur le trafic, les autres n'avaient pas complété leur législation par des lois adéquates. L'état lamentable de la réglementation internationale dans la matière conduisit la commission à proposer la convocation d'une conférence internationale, afin de conclure une nouvelle convention sur le trafic de l'opium. Cette convention, conclue en 1925 à Genève, remplace le contrôle national sur le trafic par un contrôle international. Nous ne voulons pas nous engager dans l'étude de ce contrôle qui n'est rien autre qu'une exécution internationale, sous forme un peu spéciale, d'un contrôle exécutif. Il n'entre pas dans les cadres du présent ouvrage d'examiner les contrôles exécutifs. Il est à remarquer, cependant, que l'internationalisation de la surveillance sur le trafic de l'opium a rendu superflu le contrôle de l'application de la convention par les Etats. Au contraire, l'activité du comité de l'opium, tant qu'il l'exerce comme organe administratif international, est soumise à la surveillance de la Société des Nations.

6. *Contrôle de la collaboration économique.*

La collaboration internationale dans le domaine économique s'effectua assez longtemps par les traités bilatéraux, pour lesquels le contrôle de leur application ne se posait pas d'une façon si pressante. La plupart de ces traités comportaient des clauses compromissaires qui assuraient un contrôle juridictionnel sur leur exécution. D'ailleurs, la plus grande partie des difficultés pouvant naître de leur application était justiciable des tribunaux nationaux. A côté de ce contrôle juridictionnel, la

surveillance consulaire devait garantir aux ressortissants des parties contractantes la jouissance effective des droits accordés en vertu des traités de commerce.

Ce n'est qu'après la grande guerre, lorsque la collaboration entre les peuples dans le domaine économique prit des proportions plus étendues, que la réglementation bilatérale apparut comme insuffisante et qu'on s'engagea dans la voie d'une législation internationale collective. Il est vrai que les conventions collectives réglementaient déjà au XIX^e siècle certaines matières d'ordre économique, mais ce n'était que dans des questions secondaires. Les grandes conférences économiques — celle de Bruxelles et celle de Gênes en 1920 et celle de Genève en 1927 — marquent déjà une tendance à organiser la vie économique du monde dans toute son étendue. On n'arrive pas, certes, à établir une réglementation commune se traduisant par une série de conventions coordonnées, mais on tâche de dégager certains principes dirigeants de l'activité économique des Etats et on les invite à les appliquer dans leur législation nationale et dans leurs traités bilatéraux.

L'idée de faire suivre l'application de ces principes par un organe international naît immédiatement. Ainsi, le rapport des experts économiques et financiers des puissances qui avaient pris l'initiative de la conférence de Gênes prévoit dans son art. 51 que les mesures nécessaires devront être prises pour assurer que la disposition de l'art. 50 (réalisation de certaines conditions techniques à l'admission et au transit des marchandises) soit observée conformément à sa lettre et à son esprit par toutes les autorités gouvernementales, et qu'aucun règlement administratif ne soit édicté qui irait à l'encontre desdites dispositions ; qu'il est désirable de prendre des dispositions pour que, de temps en temps, une organisation paraissant désignée à cet effet, par exemple la S. D. N., procède à une enquête sur les résultats obtenus par les différents Etats dans l'application des principes énoncés ; que tous les Etats doivent informer sans délai l'organisme prévu de toutes les modifications introduites dans leurs tarifs douaniers et dans leurs règlements concernant la prohibition ou les restrictions d'importations et d'exportations. Cette dernière suggestion des experts est partiellement réalisée par une convention de 1927 qui porte dans son art. 11 :

« En vue de marquer les progrès accomplis relativement à la suppression des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, chacun des Etats contractants devra remettre au Secrétaire général, dans les douze mois qui suivront la mise en vigueur, en ce qui les concerne, un rapport sur les mesures prises par lui. Un résumé dudit rapport sera communiqué aux différents Etats. »

Mais ni la conférence de Bruxelles, ni celle de Gênes ne donnaient de résultats tangibles. La Conférence économique de 1927 formula à son tour une série de recommandations sur la politique économique des Etats. Aussi bien le Conseil que l'Assemblée de la S. D. N. ont invité les Etats à accueillir favorablement ses recommandations et à orienter leur politique économique selon les principes établis par la Conférence. L'Assemblée chargea même l'organisation économique de la S. D. N. de préparer, aussitôt que possible, le relevé des réponses faites par les différents Etats quant à leur attitude au sujet des recommandations de la Conférence et quant à la suite qu'ils avaient donnée à celles-ci. Elle invita le Conseil à instituer un comité consultatif qui devait avoir pour objet de suivre l'application des recommandations de la Conférence. Sans doute, il est inexact de considérer le Comité consultatif comme un organe de contrôle de la politique économique des Etats, parce qu'il n'avait aucun pouvoir réel. Il devait se borner à étudier la documentation et les statistiques présentées par le Secrétariat, à constater simplement les progrès réalisés ou les insuffisances remarquées, et à formuler ensuite certaines recommandations n'ayant évidemment aucune force d'obligation pour les Etats qui restaient en principe libres de déterminer leur politique économique. En 1929, le Comité constatait un ralentissement dans la mise en application des principes de la Conférence, et même les symptômes d'une tendance, non pas à réduire, mais à relever le niveau de la protection tarifaire, tendance contre laquelle le Comité était impuissant à lutter.

Il n'y a pas à s'étonner de la faiblesse du contrôle de l'application des principes généraux. La collaboration d'ordre économique sur le plan international est si peu organisée et réglementée qu'il est difficile de parler d'une organisation véritable de la vie économique internationale et, par conséquent, d'un

contrôle qui, simplement, ne peut prendre racine dans ce domaine faute d'une organisation. Cependant, l'entrelacement des conventions collectives de caractère économique devient de plus en plus fréquent grâce au travail technique de haute valeur exécuté par les organes de la Société des Nations. Invité par le Conseil en 1921 à étudier les diverses formes d'activité commerciale à l'égard desquelles la Société a qualité pour agir en vertu de l'art. 23 du Pacte et à définir le sens qu'il convient de donner à l'expression générale « traitement équitable », le Comité économique, après avoir examiné soigneusement le problème, a estimé qu'il n'y avait aucune possibilité d'arriver à une convention internationale sur l'ensemble de la question. Ce point de vue fut confirmé par l'échec de l'action économique concertée. Par contre, le Comité a jugé possible d'aborder un certain nombre de questions pratiques et de préparer leur réglementation collective. En effet, les conventions internationales d'ordre économique, conclues sous les auspices de la Société des Nations, sont déjà assez nombreuses. Beaucoup de ces conventions comportent déjà un contrôle sur leur application. La fonction de contrôle est assumée par le Comité économique de la Société des Nations et par le Conseil. Un exemple typique en est donné par la convention internationale pour la simplification des formalités douanières du 3 novembre 1923.

Aux termes de l'art. 23 du Pacte, les membres de la Société des Nations s'engagent réciproquement à assurer et à maintenir entre eux un traitement équitable du commerce. Des abus provenant du maintien de formalités douanières excessives, causaient un préjudice, mettaient des entraves au commerce international et étaient en contradiction flagrante avec le principe d'équité établi par l'art. 23. Le Comité économique, chargé d'examiner le problème, établit un projet de convention qui fut adopté par la conférence de 1923. Le rapport de M. Brunet, soumis au comité économique en juin 1926, détermine nettement le caractère particulier de cette convention :

Tandis que les conventions internationales comportent généralement, de la part des Etats contractants, des engagements concrets et précis, leur créant des obligations nettement définies, la convention de 1923 compte, à côté de stipulations ayant ce caractère, d'autres dispositions d'une portée toute différente.

Il en est qui constituent des engagements conçus en termes très généraux et qui visent plutôt le respect de certains principes que l'obligation d'appliquer une réglementation déterminée : le but des mesures à prendre est indiqué ; la nature même des mesures, les modalités de leur application sont laissées en quelque sorte à l'appréciation des Etats. Il en est d'autres qui ont le caractère de simples recommandations. Les articles ne créent pas, en général, aux Etats des obligations dont la portée soit nettement précisée par le texte même. Ce caractère particulier de quelques-unes des dispositions essentielles de la convention a paru justifier une prescription d'une nature spéciale, qui constitue, à certains égards, une innovation (*sic* !) en matière de conventions internationales : l'obligation pour les Etats contractants, de présenter périodiquement, un résumé des mesures prises par eux pour assurer l'application de la convention.

Cette obligation fait l'objet de l'art. 9 de la convention. Le contrôle institué par cet article présente pas mal de traits intéressants. En vue de marquer les progrès accomplis en tout ce qui touche la simplification des formalités douanières ou similaires visées dans les articles précédents de la convention, chacun des Etats contractants doit remettre au Secrétariat, dans les douze mois qui suivront la mise en vigueur, en ce qui le concerne, de la convention, un résumé des mesures prises par lui pour assurer les simplifications demandées. Cela veut dire que les Etats adhérents disposent d'une année pour mettre leur législation douanière en conformité avec les principes de la convention. Mais la convention ne se borne pas à instituer un contrôle unique et isolé. Elle veut établir une surveillance continue de l'application de ses principes et contrôler aussi les modifications que les Etats apportent à leur législation douanière. Pour satisfaire ces besoins, les Etats contractants s'engagent à fournir à l'avenir, tous les trois ans, et chaque fois que le Conseil le demandera, des résumés analogues. Le terme de « résumé » fut choisi, afin que le Conseil puisse demander communication, non seulement des textes, mais éventuellement des résumés interprétatifs qui ne porteraient que sur des simplifications postérieures à l'entrée en vigueur de la convention. Pendant l'élaboration de la convention, on a fortement soutenu l'idée de demander des rapports annuels. Si cette idée fut

abandonnée, c'est qu'on a cru que le Conseil aurait intérêt, notamment pour l'exécution des obligations qui résultent tant de l'art. 23 du Pacte que de la convention elle-même, à obtenir, à n'importe quel moment, des renseignements de tous les Etats contractants. C'est ainsi que s'institue, à côté d'une surveillance continuelle et régulière, un contrôle extraordinaire du Conseil qui, en vertu du Pacte, détient le droit suprême de contrôler l'exécution des dispositions contenues dans l'art. 23.

Les Etats contractants s'engagent donc à fournir au Secrétaire général des renseignements détaillés et motivés. L'absence de toute communication de leur part peut être interprétée, comme ce fut expressément déclaré, comme un oubli des engagements contractés. Les résumés sont communiqués par le Secrétaire général au Comité économique qui, en fait, est l'organe principal de contrôle établi. Il doit examiner les résumés fournis et faire un rapport au Conseil et, par voie du rapport annuel, à l'Assemblée. Si le rapport conclut à la nécessité de combler les insuffisances d'une législation nationale, c'est au Conseil de s'en servir et d'intervenir, le cas échéant, auprès du gouvernement fautif.

A côté de ce contrôle institutionnel établi par la convention elle-même, les méthodes de travail de la Société des Nations conduisent à un contrôle réciproque simultané. Quoique la convention ne l'ait pas prévu expressément, les résumés, de même que les rapports du Comité économique, sont communiqués par le Secrétaire général aux Etats contractants, afin de permettre l'indication, par les intéressés eux-mêmes, des faits contraires à la convention.

En outre, la grande publicité des travaux des organes de la Société des Nations ouvre aux institutions privées ou semi-officielles la possibilité d'envoyer leurs observations sur l'application de la convention, ce que fait régulièrement la Chambre de commerce internationale.

On voit donc bien que l'organisation du contrôle ne fut pas précisée limitativement. Confié à l'organe appartenant à la vaste institution internationale qu'est la Société des Nations, le contrôle fut, dès son début, fortement influencé par les méthodes de travail de celle-ci et ne tarda pas à se développer en étendue et en technicité. Ce développement fut effectué

conjointement par le Comité économique et par le Conseil, sans que la convention elle-même fût modifiée.

Après avoir procédé à un examen préalable des résumés communiqués, le Comité présenta au Conseil certaines observations concernant l'application du contrôle stipulé. Ayant constaté tout d'abord que, du point de vue formel, les résumés communiqués étaient conçus d'après des plans assez différents, et désirant apporter plus d'uniformité pour faciliter leur dépouillement et augmenter leur utilité, le Comité proposa au Conseil d'inviter les Etats qui ont ratifié la convention à s'inspirer autant que possible, à l'occasion de la préparation des rapports prévus, du plan suivi par certains pays dont les rapports étaient déjà parvenus. A cette recommandation d'ordre formel, le Comité ajouta encore la demande d'inviter les Etats à envisager, dans leurs rapports, non seulement les mesures prises depuis l'entrée en vigueur de la convention, mais aussi celles adoptées antérieurement et qui sont conformes aux principes établis par la convention. Cette mesure prise par le Comité, adoptée par le Conseil et acceptée ensuite par les Etats, élargit sensiblement le domaine du contrôle en lui soumettant en fait toute la législation en la matière.

D'autre part, le Comité proposa au Conseil de signaler aux Etats le grand intérêt qu'il attache, au point de vue de ses travaux ultérieurs, à ce que ces rapports contiennent un exposé non seulement des mesures prises en conformité avec les obligations résultant des articles 1 à 8, qui devaient être surveillés suivant les stipulations de l'art. 9, mais aussi des mesures qui s'inspirent des prescriptions et recommandations contenues dans les articles suivants, pour lesquelles le contrôle ne fut pas prévu. L'acceptation d'une telle proposition par les Etats conduit en fait à un contrôle volontaire des matières pour les quelles aucune surveillance ne fut prévue au début.

En outre, le Comité économique compléta l'organisation du contrôle, convaincu qu'il est désirable, dans l'intérêt du commerce international, que l'application par les divers Etats des stipulations de la convention soit, d'une manière en quelque sorte continue, l'objet de ses études. Pour répondre à ces considérations, le Comité a constitué une délégation de trois membres, chargée de suivre l'application de la convention et de procéder

à une étude analytique des rapports fournis. Cet organe supplémentaire, issu de la nécessité technique de la fonction de contrôle, est très utile pour affirmer la continuité de la surveillance et contribue certainement à son efficacité.

L'UNION DOUANIÈRE GERMANIQUE.

Historiquement, cette union a ses origines dans un traité conclu entre la Bavière et le Wurtemberg signé le 18 janvier 1828, et qui porte le nom du Traité fondamental des douanes (Martens, N. R. VII, 2 p. 529). Le traité établissant une union douanière prévoit la création, par les parties contractantes chacune en ce qui la concerne, d'une administration générale des douanes, qui devait être un organe national. Cette administration était représentée auprès de l'autre par un plénipotentiaire général qui avait les attributions suivantes : toute autorisation ou tout règlement, donné par l'administration générale à ses organes subordonnés, devait être visée par le plénipotentiaire, sous peine de nullité. Mais celui-ci ne pouvait refuser son visa ; seulement, dans le cas où il avait à craindre des dommages qui pouvaient causer une autorisation, le plénipotentiaire pouvait apposer sa protestation. Si le gouvernement du pays, dont l'administration a commis l'acte soupçonné préjudiciable, ne prenait pas en temps voulu les mesures propres à apporter un remède, le plénipotentiaire pouvait interjeter recours auprès du Congrès général, organe commun de l'Union. Dans le cas où le Congrès général trouvait que l'autorisation contestée pouvait vraiment porter préjudice aux intérêts de l'Union, le gouvernement du pays, dont l'administration a donné l'autorisation, s'engageait à la refaire. Pour faciliter l'exercice du contrôle sur les actes de l'administration générale des douanes, le plénipotentiaire avait le droit de procéder aux visites des postes de douanes, sans, pourtant, s'immiscer dans l'administration elle-même. Tous les actes et les registres de l'administration générale devaient lui être présentés sur sa demande.

On voit donc que le contrôle réciproque très pénétrant et extrinsèque fut établi par le traité et son exécution confiée aux plénipotentiaires spéciaux. L'instance suprême de l'Union fut le Congrès général. Il devait statuer sur les recours et les requêtes

sur l'activité des administrations générales des douanes, ainsi qu'élaborer les règlements de police et d'administration qui ne sont pas de la compétence de l'administration générale des douanes, et conformer ou abroger ses règlements provisoires. Dans tous les cas où le Congrès devait exercer son droit de contrôle suprême et de dernière instance, il devait statuer en tant qu'arbitre, ses membres personnels n'étant plus liés par les instructions.

L'Union de 1828 est donc, au point de vue juridique, un traité bilatéral, dont l'exécution incombe séparément aux parties contractantes. Le contrôle de légalité et d'opportunité est assez étendu, mais il ne s'empîète pas sur l'exécution elle-même et ne tend pas à établir une exécution directe.

Cinq ans plus tard fut conclu le traité de douanes entre les Etats germaniques (22 mars 1833). Le contrôle établi par ce traité fut également très extrinsèque, mais son organisation n'était pas si précise que celle issue du traité bilatéral de 1828. Suivant l'article 32 du traité, chaque Etat contractant avait le droit d'envoyer ses agents auprès des directions de douanes des autres contractants dans le but de s'informer sur tous les actes d'administration concernant les questions douanières. Une conférence des plénipotentiaires devait avoir lieu annuellement pour discuter sur toutes les requêtes et sur tous les vices qui s'étaient manifestés dans l'un ou dans l'autre Etats d'union à propos de l'application du traité de base ou des accords particuliers, ainsi que des lois douanières, des règlements et des tarifs douaniers, et qui ne pouvaient pas être réglés au cours de l'année par la correspondance directe entre les ministères.

Cependant, ce traité instituait aussi une administration douanière centrale, commune à toute l'Union. Cette administration absorbait peu à peu toute l'administration locale, de sorte que le traité de Zollverein du 8 juillet 1867 n'avait qu'à instituer une administration unique et centralisée pour tous les pays, administration au sein de laquelle le contrôle international devint évidemment impossible. Ainsi, le contrôle administratif peut être considéré, dans le domaine des Unions douanières, comme un premier pas vers l'unification de l'administration. Le lien direct qui existe entre le contrôle et l'exécution directe trouve ici une expression très caractéristique. Une union assez

diffuse demande un contrôle bien organisé qui serait en mesure d'assurer l'unité économique envisagée. Le resserrement des liens d'union conduit à la création des organes communs d'administration et à la limitation du champ d'action du contrôle, jusqu'au moment où une unification complète, qui se caractérise par l'absorption des administrations locales nationales et par leur remplacement par les organes hiérarchiques décentralisés, rend superflu le contrôle des participants.

L'UNION DOUANIÈRE BELGO-LUXEMBOURGEOISE.

Le traité à la base de cette union prévoit un contrôle très étendu intervenant profondément dans la vie des deux Etats. Le contrôle s'exerce par voie d'un Conseil supérieur de l'Union dont la composition marque déjà une certaine préférence en faveur de la Belgique : trois membres belges contre un luxembourgeois. Le Conseil, institué comme un organe consultatif, est chargé d'assurer la liaison entre les deux gouvernements en vue de l'exécution de la convention douanière. Son règlement intérieur, arrêtant sa composition, ses attributions et son fonctionnement, est approuvé par les deux gouvernements et il a la même force obligatoire que la convention elle-même.

Suivant le règlement, le Conseil supérieur est compétent pour examiner et étudier toutes les questions soulevées par l'application de la convention. Il possède même une certaine initiative législative pouvant, notamment, proposer les modifications à apporter aux lois, arrêtés et éventuellement aux règlements d'administration qui étaient en vigueur dans le Luxembourg, dans le domaine social, fiscal et économique proprement dit (industrie, commerce, transports, agriculture) et qui pouvaient avoir une influence certaine sur l'application de la convention ; il peut signaler les propositions au gouvernement luxembourgeois pour le mettre en état de les adapter progressivement et dans la mesure du possible aux lois, arrêtés et règlements appliqués en Belgique. Il s'agit ici, évidemment, d'une unification de législation nationale en vertu d'une convention internationale et c'est le Luxembourg qui doit adapter sa législation à celle de la Belgique. Une fois la conformité des législations obtenue, le Conseil doit veiller à son maintien. A cet effet il

donne son avis motivé sur les projets de lois, d'arrêtés de règlements d'administration proposés dans les deux pays, de manière à mettre les deux parties en état de les concilier autant que possible avec les dispositions de la convention ; de même il formule son avis sur toutes les modifications qui pourraient être apportées aux tarifs et droits d'accises en vigueur à dater de la signature de la Convention. Mais le Conseil ne se borne pas à contrôler la conformité des lois nationales unifiées, il surveille aussi l'application de ces lois. Dans ce but il étudie, sur l'invitation de l'un ou de l'autre des gouvernements, toutes questions pouvant toucher aux intérêts communs de l'Union. En outre, il a le droit de suggérer respectivement à chacun des deux gouvernements telles mesures qu'il estimerait conformes à la bonne exécution de la convention. A cet effet, il peut s'adresser, pour les diverses communications qu'il veut et doit faire aux deux gouvernements, directement aux départements administratifs respectivement compétents. La documentation nécessaire à l'accomplissement de la tâche imposée au Conseil doit être fournie par les deux gouvernements qui ont pris, à ces fins, l'engagement de lui envoyer tous les documents, tels que les lois, arrêtés, règlements d'administration et projets de lois, d'arrêtés, et de règlements. A la base de cette documentation le Conseil fait les études et les examens nécessaires, ayant le droit de désigner, en cas de besoin, des experts ou des Commissions chargés de l'étude de certaines questions spéciales.

Les pouvoirs considérables du Conseil sont dus en premier lieu à l'intimité de l'union douanière et aux exigences d'une conformité constante des législations nationales des deux pays unionistes.

CONTRÔLE DU RÉGIME SUCRIER.

Une des questions économiques les plus difficiles de la deuxième moitié du XIX^e siècle fut celle de la production sucrière. Le régime des primes d'exportation, adopté par la législation nationale des Etats producteurs, empêcha le développement normal du commerce sucrier et pesa lourdement sur le consommateur national. Pour éviter les maux de ce régime, on a recouru, dès 1865, à une réglementation internationale. Celle-ci devait non seulement modifier la législation nationale

des Etats, l'unifier en quelque sorte, mais encore établir et maintenir une certaine égalité des conditions juridiques quant aux exportations sucrières. Les Etats contractants furent économiquement intéressés à ce que la convention fût strictement observée par les autres co-contractants et que l'unité ainsi créée fût maintenue. Ils ont cherché les moyens leur permettant de s'assurer de l'exécution loyale de la convention, ce qui les a conduits à l'institution d'un contrôle de plus en plus rigoureux.

Le projet de convention sucrière du 2 juin 1875 n'a prévu que l'échange réciproque des dispositions législatives et réglementaires qui étaient ou devaient être adoptées chez les H. P. C. pour les matières qui faisaient l'objet de la convention projetée. Bien que, d'après le langage diplomatique de cette époque-là, on parlât de la nécessité d'établir des sanctions internationales contre les abus possibles de la convention sucrière, on n'attachait pas beaucoup de poids à cette clause et on l'a traitée plutôt comme une stipulation de pure forme.

Un changement se produisit à la conférence sucrière de 1888 quand elle aborda, à son tour, le principe d'échange réciproque des dispositions législatives. On a remarqué que l'article correspondant du projet n'est point de pure forme, mais qu'ici justement se place la question d'une sanction internationale devenue vraiment désirable. La conférence a reconnu qu'il est indispensable que les H. P. C. connaissent les garanties offertes par chacune d'elles, qu'il faut qu'elles puissent juger les changements qu'on pourrait vouloir apporter à une loi déjà acceptée comme suffisante, et que pour obtenir ces sûretés, l'échange réciproque offre des voies commodes et opportunes. Le représentant de l'Autriche-Hongrie suggéra même l'idée d'un contrôle préalable des modifications que les Etats se proposeraient d'introduire. Selon son avis, les contractants devraient être à même d'examiner si ces modifications répondent aux dispositions de la convention sucrière. En outre, ils devaient avoir le droit d'élever des objections contre les projets de lois à leur avis inconciliables avec la convention, lois dont l'application serait alors suspendue. L'idée gagna vite du terrain et on n'a pas manqué d'en tirer toutes les conséquences pratiques. L'article suivant, parlant de l'adhésion des Etats par voie d'une simple notification, ne parut plus être suffisant. On a indiqué qu'ici

encore les Etats contractants, formant une communauté avec des lois unifiées, doivent être à même de juger si la législation des Etats adhérents offre des garanties suffisantes. Pour s'en assurer, la conférence refusa la possibilité d'une adhésion simple et établit le principe que les Etats étrangers à la convention doivent être admis et que cette admission doit être subordonnée à l'examen préalable de la législation sucrière des Etats adhérents. Par suite de ces délibérations, l'article concernant l'adhésion fut voté, sur la proposition du représentant des Pays-Bas, sous la forme suivante : « Les Etats qui n'ont pas pris part à la présente convention sont admis à y adhérer sur leur demande, à la condition que leurs lois et leurs règlements sur le régime des sucres soient d'accord avec les principes de la présente convention et aient été soumis, préalablement, à l'approbation des H. P. C. dans les formes prescrites à l'article précédent. »

Pour satisfaire les exigences sus-mentionnées, on a senti le besoin de créer un organe spécial, étant donné que la conférence elle-même ne pouvait prolonger indéfiniment son existence. Ce fut le gouvernement anglais qui, s'inspirant de l'échange de vues des délégués, proposa la création d'une commission spéciale chargée d'examiner les lois et les règlements sucriers que les H. P. C. devaient se communiquer, de même que les lois à elle soumises par des Etats voulant adhérer à la convention. La plupart des Etats représentés à la conférence sucrière de 1888 adoptèrent en principe la nécessité d'un contrôle effectif exercé par une commission spécialement créée. Trois projets même furent déposés simultanément par les délégations britannique, néerlandaise et belge. Le projet belge fut jugé le plus complet et la conférence l'adopta comme base de ses délibérations. L'accord se fit aisément sur l'ensemble des dispositions de l'article. Il n'est pas sans intérêt de remarquer, pourtant, que le mot « contrôle » fut biffé et soigneusement remplacé par le mot « examiner » ; on a exprimé la crainte qu'on puisse interpréter l'expression « contrôler » dans ce sens que la commission à créer pourrait faire des enquêtes sur place, dans les usines, pour l'exécution des lois et règlements, tandis que les Etats n'ont voulu que surveiller l'action législative de leurs co-contractants sans s'immiscer dans l'exécution des lois

édictées. On voit donc bien les limites principales du pouvoir de la commission de contrôle.

Une question, paraissant de peu d'importance de nos jours, provoqua une vive discussion : où devait résider la commission projetée ? La conférence se trouva en présence de deux propositions principales : 1° tenir les sessions de la commission successivement dans les capitales des pays producteurs de sucre et 2° fixer son siège et celui de son bureau à Londres, capitale d'un pays non producteur. En faveur de la première solution il n'y avait que le désir de satisfaire le souci de l'égalité des Etats et un argument d'ordre technique : faciliter le contrôle par l'établissement du contact direct avec les producteurs et leurs associations privées dans les pays eux-mêmes. Mais comme on redoutait que les intérêts locaux viennent peser sur les résolutions à prendre, et comme d'ailleurs les déplacements de la Commission et surtout de son bureau élevaient des difficultés pratiques, on se décida en fin de compte à la fixation de la commission à Londres, choix qui parut être le plus partial.

Un argument, décisif à l'époque en faveur du siège fixé illustre de façon très intéressante la mentalité internationaliste d'autrefois : « Les décisions de la Commission, disait le représentant de la Russie, emprunteront une véritable autorité à sa présence dans la capitale d'une grande puissance. L'appui diplomatique que celle-ci pourrait prêter à la Commission aurait une grande importance aux yeux de toutes les puissances, qui peut-être ne prêteraient pas autant d'attention aux désirs et aux réclamations que la Commission leur ferait directement elle-même et de sa propre autorité. » On n'attribuait donc pas beaucoup de valeur aux constatations de la Commission, si on cherchait les moyens de les renforcer par un appui diplomatique

Dans la pensée de ses auteurs, la Commission ne devait avoir qu'une mission de contrôle et d'examen. La fixation de ce principe dans le texte de la convention sucrière de 1888 n'a d'autre but que d'exclure, des attributions de la Commission, le pouvoir de prononcer un jugement sur les infractions commises. C'est la conférence des Etats qui devait avoir le dernier mot à dire. La Commission était chargée d'examiner les cas d'infractions qui lui étaient signalés ; elle devait préparer son rapport et l'adresser au gouvernement britannique ; celui-ci

devait le communiquer aux autres parties contractantes. Il suffisait alors qu'un seul Etat demandât la convocation de la conférence. Si aucun des gouvernements ne demandait cette convocation, il fallait en conclure que l'infraction signalée n'était que de peu d'importance. D'autre part, même si la Commission avait trouvé qu'aucune infraction n'avait été commise, une seule partie aurait eu le droit de demander la convocation de la conférence, organe suprême de contrôle. Il était toujours possible que la conférence rendit le même jugement que la Commission et que la puissance qui a signalé une infraction supposée ait une seconde fois le dessous. D'après la pensée des auteurs de la convention, bien qu'une majorité n'engageât pas la minorité, même à la conférence, l'autorité de cette dernière était telle qu'on n'entrevoyait pas le cas où l'on ne s'en remettrait pas à sa décision. Tel fut le système de contrôle établi par le projet de 1888.

Une discussion s'engagea afin de savoir si la première réunion de la commission devait avoir lieu après la signature, ou après la ratification. La question était d'une importance pratique, parce qu'elle était étroitement liée avec l'idée de contrôle préalable de la législation nationale sucrière. Le gouvernement britannique proposa que la première réunion ait lieu avant la ratification pour que les projets de lois destinés à mettre la convention en vigueur puissent être examinés avant l'échange des ratifications. Mais la délégation française s'opposa vivement à ce point de vue, en déclarant qu'il incombait à la conférence elle-même de procéder à cet examen délicat des législations à intervenir pour assurer l'exacte application de la convention. La commission ne pouvait exister que par la convention et, par conséquent, elle ne pouvait commencer son travail avant la ratification de celle-ci. Mais, comme la conférence voulut finir ses travaux, on adopta un compromis inséré dans une déclaration annexée à la convention.

Suivant cette déclaration, un délai de six mois fut accordé aux Etats contractants afin de préparer les projets de lois par lesquels ils se proposaient d'assurer l'exécution de la convention projetée. Un mois au moins avant la réunion de la Commission spéciale composée de représentants de tous les pays contractants, c'est-à-dire pratiquement avant une seconde réunion

de la conférence, les législations que les différentes puissances devaient présenter comme supprimant toutes les primes sucrières d'exportation, devaient être communiquées aux divers gouvernements cosignataires. La Commission spéciale avait pour mandat d'examiner les lois ou projets de lois destinés à mettre la convention en vigueur. Les membres de cette Commission devaient faire à leurs gouvernements respectifs, s'il y avait lieu, un rapport indiquant sur quels points la législation en question devait être changée afin de la mettre en harmonie avec les stipulations de la convention.

On voit donc que le contrôle à instituer devait être assez rigoureux. Selon la pensée des auteurs de la convention, il aurait fallu procéder d'abord à un contrôle préalable de la législation nationale des Etats contractants, par une commission spéciale qui n'aurait été pratiquement rien d'autre qu'une seconde session de la conférence elle-même. Ce contrôle aurait eu pour but d'unifier la législation et d'assurer par la voie de cette uniformité l'application de la convention. La commission de contrôle aurait eu à examiner les modifications ultérieures à la législation nationale, à surveiller l'application de celle-ci et enfin à examiner si les lois des Etats adhérents étaient conformes à la convention.

Mais la convention rédigée avec tant de soins ne fut pas ratifiée. La situation resta incertaine jusqu'en 1902, où une nouvelle conférence sucrière fut convoquée à Bruxelles. Le problème du contrôle ne tarda pas à se poser encore une fois. La solution, envisagée par la conférence de 1902, ressemble dans ses grandes lignes à celle donnée par la conférence de 1888. Cependant, des modifications assez significatives furent adoptées.

Tout d'abord, pour des motifs dont les procès-verbaux ne font aucune mention, on a supprimé le passage demandant l'examen de la conformité des lois avec la convention. Par contre, on a augmenté les attributions de la commission en élargissant sa compétence réelle. Mais la discussion la plus importante porta sur le caractère des décisions de la Commission. Le bureau de la Conférence avait proposé de reconnaître un caractère obligatoire à certaines constatations de la Commission jusqu'à décision contraire d'une nouvelle conférence; ces décisions devaient être arrêtées par un vote majoritaire, chaque puissance

disposant d'une voix, et devaient produire leurs effets à l'expiration du délai de deux mois. Cette proposition provoqua des objections de la part de la France. Son délégué s'opposa à l'attribution du caractère obligatoire, refusant que les constatations et évaluations faites par la commission fussent traduites dans les divers Etats par des mesures d'ordre législatif, car de tels pouvoirs dépasseraient la mission de constatation et d'examen. Pour préciser le texte, il proposa — et la conférence l'adopta — de substituer au mot « obligatoire » le mot « exécutoire ». De même qu'un jugement est exécutoire, sauf appel, les décisions de la commission auraient un caractère exécutoire, sauf décision contraire d'une nouvelle conférence convoquée spécialement sur la demande de l'Etat intéressé. Mais, même avec cette modification importante, la rigueur de la stipulation fut jugée trop préjudiciable à la souveraineté des Etats. Tout en acceptant, en principe, que les décisions de la commission sortent leurs effets au plus tard à l'expiration du délai de deux mois, on a organisé une procédure d'appel, en autorisant les gouvernements à provoquer, dans la huitaine, une nouvelle délibération de la commission. La nouvelle décision sera exécutoire.

Telles furent les principales modifications que la conférence de 1902 apporta aux dispositions concernant l'établissement du contrôle. Les rouages de contrôle institués par la convention sucrière sont donc les suivants : il y a tout d'abord un bureau permanent chargé de rassembler, de coordonner et de publier les renseignements ; il ne fut chargé que d'un travail technique d'information et de préparation, ressemblant à ce point de vue à tous les autres bureaux internationaux créés par de multiples conventions collectives depuis 1850. Le bureau ne fut qu'indirectement un organe de contrôle, préparant les délibérations de la commission et renseignant, par sa publication, l'opinion publique.

C'était à la Commission permanente qu'incombait la tâche principale de surveiller l'exécution de la convention. Elle devait constater si les Etats producteurs contractants n'accordaient pas de primes, si les Etats contractants et envisagés comme non producteurs de sucre n'étaient pas devenus à un moment ultérieur des pays exportateurs, auquel cas ils devaient s'adapter aux

principes de la convention. En outre, la Commission devait constater si les Etats non signataires n'accordaient pas de primes pour en évaluer, le cas échéant, le montant, en vue de l'application de l'article 4 par lequel les H. P. C. s'engageaient à frapper les sucres provenant de ces pays par des droits d'entrée plus élevés. Enfin, la Commission devait étudier la législation sucrière des Etats adhérents pour s'assurer de sa conformité avec les principes de la convention et prononcer leur admission.

Pour assurer l'exécution des dispositions sur la surveillance, les H. P. C. s'engageaient à communiquer par voie diplomatique au gouvernement belge, qui les devait faire parvenir à la commission, les lois, arrêtés et règlements sur l'importation des sucres, qui étaient ou devaient être mis en vigueur dans leurs pays respectifs, ainsi que les renseignements statistiques relatifs à l'objet de la convention. Sans doute, ces renseignements officiels n'étaient point les seuls dont disposait la commission. Au contraire, des délibérations de la conférence il ressort clairement que le bureau pouvait recueillir et publier des renseignements de sources privées, car il était chargé de rassembler les renseignements de toute nature qui se rapportaient à la législation et à la statistique des sucres, non seulement dans les Etats contractants, mais également dans les autres Etats. Ainsi la Commission n'était aucunement liée aux renseignements officiels, bien que ceux-ci formassent sa documentation principale.

Quant aux attributions, la Commission n'avait en principe qu'une mission de constatation et d'examen, sans pouvoir faire d'enquêtes sur place. Sur toutes les questions soumises elle devait faire un rapport détaillé. N'ayant aucun droit d'entrer en communication quelconque avec aucun gouvernement, sauf celui de Belgique, sous la protection duquel elle fut placée, elle devait lui adresser son rapport avec prière de l'expédier aux autres gouvernements contractants. Si l'un de ceux-ci estimait désirable une réunion de la conférence, qui devait arrêter les résolutions ou les mesures nécessitées par les circonstances, c'était à la commission encore de provoquer une telle réunion. En général, sa mission prenait fin avec la rédaction du rapport. Toutefois certaines de ces constatations et évaluations, notamment celles qui touchaient les Etats non-signataires ou les Etats non-producteurs, avaient un caractère exécutoire pour les Etats

contractants, même si elles n'étaient prises qu'à la majorité, et devaient produire leurs effets à l'expiration d'un délai de deux mois, sauf appel. Celui-ci fut expressément prévu. Au cas où l'un des Etats contractants croyait devoir faire appel d'une décision de la commission, il devait, dans la huitaine de la notification faite de la décision en question, provoquer une nouvelle délibération de la commission, celle-ci devait se réunir d'urgence et statuer définitivement dans un délai d'un mois à dater de l'appel. La nouvelle décision devenait exécutoire, au plus tard, dans les deux mois de sa date.

Comme la commission permanente n'avait, sauf les cas susmentionnés, qu'une mission d'examen, et qu'à constater les infractions à la convention, il avait fallu prévoir aussi un organe compétent pour prendre des décisions et exercer une pression sur les Etats récalcitrants : ce fut la conférence. Chaque partie contractante avait le droit de demander convocation de la conférence, si le rapport de la commission semblait indiquer des manquements assez graves à son avis. La conférence était considérée comme l'instance suprême de contrôle, mais seulement en sa qualité d'organe compétent pour déclancher les sanctions.

La convention sucrière resta en vigueur juridiquement jusqu'en 1920, en fait jusqu'à la grande guerre. Pendant ce temps-là, la commission a dû trancher beaucoup de questions d'une grande importance, en luttant surtout contre les tendances à affaiblir la portée de la convention. Les services rendus par elle ne furent point négligeables, parce qu'elle a su assurer l'application de la convention. La désorganisation du marché sucrier, après la guerre, est la meilleure preuve que la convention de Bruxelles et les organes de contrôle créés par elle répondaient à une nécessité économique constante et qu'ils furent abrogés à tort.

7. Contrôle des lois de la guerre.

La guerre, considérée longtemps comme un procédé juridique de solution des litiges entre les Etats indépendants, ne fut réglementée, par voie de conventions internationales, qu'à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Le but principal des conventions conclues à ce sujet ne fut que d'humaniser la guerre dans la mesure du possible.

Mais il ne suffit pas d'édicter des lois, il faut encore pourvoir à leur application. C'est ici que réside le problème le plus délicat et que se cache aussi la pierre d'achoppement de toutes les nobles pensées de ceux qui s'ingénient à adoucir les horreurs de la guerre.

La guerre crée un état psychologique et matériel incitant à toutes sortes d'excès et d'infractions, commis soit par les autorités militaires, soit par les troupes, et les facilitant. Quels sont les moyens d'empêcher la violation des lois de la guerre ? Quelles sont les possibilités de contrôler l'application des conventions créant ces lois ? Tant qu'il s'agit des violations commises par des autorités militaires (par exemple le bombardement des villes non fortifiées et des ports ouverts), elles s'abritent derrière la fameuse loi de nécessité (*Notrecht*) qui, par sa nature même, est exempte de tout contrôle et reste à la merci de l'appréciation discrétionnaire des autorités militaires intéressées. On n'a trouvé et on ne trouvera jamais aucun moyen d'empêcher les actes de cette nature contraires aux lois de la guerre, ni aucune possibilité de vérifier ces actes quant à leur conformité avec les conventions internationales. Seul le principe évangélique « œil pour œil » qui se traduit dans le droit international par la notion de représailles, peut avoir quelques effets, horrifiant l'adversaire et le forçant à renoncer à commettre des actes contraires aux lois de la guerre. Mais pratiquement, cette méthode conduit à un échange de représailles de plus en plus abominables dans lequel périssent les derniers vestiges de ce droit qui veut humaniser la guerre.

Quant aux infractions commises par les troupes et quine sont le plus souvent que des actes de violence contre les personnes et leurs biens ou des atrocités contre les combattants ennemis, leur suppression comporte, elle aussi, beaucoup de difficultés. La convention de Genève du 22 août 1864 obligea chaque Etat contractant à élaborer une loi pénale nationale visant toutes les infractions possibles à la convention. Le souci de punir les délinquants fut confié aux Etats belligérants dont les lois nationales devaient assurer l'application de la convention de Genève. Il s'agissait, pour les contractants, de s'assurer si les lois édictées, en vue de cette tâche, étaient conformes à la convention. De là, les stipulations correspondantes qui furent plus tard admises

aussi par la convention de Genève de 1906, dans son article 28 sous la forme suivante :

« Les gouvernements signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales militaires, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels... (suit l'énumération des crimes).

« Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du Conseil fédéral suisse, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans qui suivront la ratification de la présente convention ».

L'intention fut bonne, mais l'application défectueuse. Le contrôle de la conformité des lois pénales militaires fut compromis par le fait que la stipulation susmentionnée de communication fut peu observée. Seuls les Pays-Bas, en 1911, et la Suède, en 1916, y ont déféré, tandis que les autres signataires ont simplement négligé leur engagement. Les cinq ans prévus passés, on n'a procédé à aucune constatation de l'état de fait et personne n'a demandé une action en vue d'amener les Etats à l'accomplissement de leur engagement.

Mais même si la conformité des lois nationales avait été constatée d'une façon plus rigoureuse, l'assurance de leur application scrupuleuse n'aurait été donnée que dans la mesure où les Etats auraient été résolus à les exécuter. Mais précisément sur une telle résolution des doutes sérieux sont bien fondés. Les Etats, préoccupés avant tout d'atteindre le but de la guerre, ne montrent pas toujours assez de souci de réprimer les infractions aux conventions la réglementant et le plus souvent sont portés à une certaine indulgence en faveur de leurs nationaux. D'ailleurs, la surveillance nationale n'est pas toujours suffisamment développée. Il est très rare qu'on prévoie dans l'organisation militaire des organes spéciaux chargés de contrôler l'application des lois de la guerre.

L'insuffisance principielle et pratique de la surveillance nationale a amené les publicistes et les hommes d'Etat à rechercher des sanctions internationales sous forme d'un contrôle également international, de certaines conventions au moins. Déjà en 1872, M. Moynier, l'animateur de la convention de Genève sur la Croix-Rouge, proposa l'institution, en temps de

guerre, d'un tribunal international auquel les gouvernements intéressés pourraient déférer les infractions commises par leurs adversaires. De même, l'Institut de droit international étudia la question en 1895. L'Institut admettait volontiers que la rigueur et l'impartialité des châliments seraient mieux assurées, si une commission internationale, dont les Comités de la Croix-Rouge eussent facilement fourni les éléments, pouvait être chargée de procéder aux instructions nécessaires sur les infractions signalées. Mais en même temps, l'Institut a bien compris que les Etats belligérants n'admettraient pas l'intervention d'autorités étrangères pour la constatation des infractions et qu'une commission internationale, rencontrant de la méfiance de la part des autorités militaires, serait impuissante à remplir efficacement sa tâche. Prenant en considération ces difficultés pratiques, l'Institut se borna à recommander une procédure facultative de contrôle : l'Etat belligérant qui se plaindrait d'une violation de la convention de Genève par les ressortissants de l'autre Etat belligérant aurait le droit de demander, par l'entremise d'un Etat neutre, qu'une enquête soit faite ; l'Etat mis en cause serait obligé de faire faire cette enquête par ses autorités, d'en communiquer le résultat à l'Etat neutre qui a servi d'intermédiaire et de provoquer, s'il y a lieu, une punition des coupables conformément aux lois pénales.

La grande guerre démontra de nouveau toute l'importance du problème et la nécessité impérieuse d'instituer un contrôle international. La conférence de 1929, convoquée par le Comité suisse de la Croix-rouge, procéda à la révision de la convention de 1906 sur la Croix-Rouge et de celle de 1907 sur les lois de la guerre sur terre dans la partie concernant les prisonniers de guerre. Les travaux de la conférence aboutirent à l'établissement des deux conventions du 27 juillet 1929 qui contiennent toutes deux des dispositions organisant une surveillance neutre sur leur application par les parties belligérantes.

Ainsi on a abouti après de longues hésitations à contrôler partiellement certaines lois de la guerre. Mais l'essentiel du problème attend encore sa solution. Peut-être les efforts de l'humanité vers l'abolition totale de la guerre entre les nations seront-ils couronnés de succès et rendront-ils inutiles non seulement le contrôle de l'application des lois de la guerre, mais les conven-

tions elles-mêmes. Ce serait, sans nul doute, la meilleure des solutions, car la réglementation, même étroitement surveillée, de la guerre, n'est qu'un palliatif incapable d'écarter les maux du crime abominable qu'elle constitue.

CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1906.

— La convention de Genève de 1906 fut en général appliquée assez correctement par les belligérants. Mais il y a eu pourtant des violations manifestes de ses stipulations. Si le nombre des infractions pendant la grande guerre fut relativement restreint, on le doit surtout à l'action énergique que le Comité international de la Croix-Rouge déploya pour obtenir des puissances belligérantes l'observation scrupuleuse de la convention. Ce fait est d'autant plus remarquable que le Comité international n'avait aucun droit d'engager son action, aucune base juridique pour s'adresser à une puissance accusée d'avoir commis une infraction à la convention. Toute protestation élevée par le Comité international contre des atteintes à la convention était dénuée de toute force juridique. Seules son impartialité éprouvée et la haute valeur de l'œuvre accomplie par lui et dont profitaient simultanément tous les belligérants, donnaient à ce Comité une force morale telle que les Etats n'osaient faire la sourde oreille à ses protestations et acceptaient ses démarches, même s'il s'agissait de donner, au sujet de certains articles de la convention, des interprétations d'éclaircissement.

Pendant la guerre, le Comité international s'érigea en véritable contrôleur qui veillait à l'observation de la convention de 1906. La voie de contrôle fut celle préconisée déjà en 1895 par l'Institut de droit international. Chaque fois qu'une infraction à la convention a été signalée au Comité, ce qui se produisait régulièrement sous la forme d'une réclamation faisant appel à son intervention, il s'est adressé à la puissance en cause ; et dans certains cas, il n'a pas craint d'élever une protestation publique et courageuse qui, sans avoir toujours atteint son but, n'est cependant pas demeurée complètement vaine (1). Le Comité international, s'appuyant sur la force décisive de l'opinion publique, a complètement réussi dans son travail. On peut

(1) BOREL. *Organisation de la Croix-Rouge*. p. 10

dire que c'est un des rares cas où le contrôle international s'introduisit par la voie coutumière qui fut, on doit l'avouer, préparée par des travaux de publicistes et facilitée par l'existence d'un organe international par excellence — le Comité international. Il ne s'agissait pas de créer un organe de contrôle — ce qui aurait été impossible par voie coutumière, mais simplement de doter un organe international déjà existant d'une fonction de contrôle, ce qui était parfaitement réalisable par voie de précédents.

Etant donné cet état de choses, la convention de 1929 n'eut que peu d'efforts à faire : elle n'avait qu'à enregistrer en un texte précis les changements apportés par la pratique pendant la grande guerre, leur donner une base plus solide et moins contestable, ce qui fut fait par l'art. 30 ainsi conçu : « A la demande d'un belligérant, une enquête devra être ouverte, selon le mode à fixer entre les parties intéressées, au sujet de toute violation alléguée de la Convention ; une fois la violation constatée, les belligérants y mettront fin et la réprimeront le plus promptement possible. » Il est regrettable pourtant que l'on n'ait pas pris soin d'indiquer exactement le rôle du Comité international dans la matière. Mais l'introduction de cet article dans la convention de 1929 constitue certainement un progrès considérable par rapport à celle de 1906 et si le texte n'est pas encore suffisamment clair, le principe de contrôle s'est établi cependant d'une façon décisive.

CONTRÔLE DU RÉGIME DES PRISONNIERS. — En principe les conventions internationales concernant le régime des prisonniers ont auparavant laissé aux belligérants eux-mêmes le soin de veiller à l'application de leurs dispositions. Or l'expérience a prouvé que le contrôle national n'était point suffisant et qu'il était hautement désirable de ne pas en charger seulement les Etats capteurs, mais de seconder le contrôle national par une surveillance impartiale et neutre. Ce n'est que par cette voie qu'on pouvait rassurer l'opinion publique du pays d'origine des prisonniers, remédier aux insuffisances des conditions de la captivité et éviter les mesures de représailles.

Le contrôle s'établit pratiquement d'une façon assez curieuse.

Depuis longtemps on conférait, en cas de guerre, la protection des nationaux résidant dans le pays ennemi, aux représentants d'un pays neutre, et la grande guerre a suivi cet exemple. Ces représentants des puissances protectrices avaient pour tâche principale la protection des personnes civiles, mais ils se chargeaient aussi de surveiller, à l'instigation du Comité international de Genève, les conditions de captivité pour constater si les règles codifiées à La Haye étaient bien observées. Les Etats belligérants prirent successivement l'engagement d'admettre les délégués d'ambassades protectrices à pénétrer, avec ou sans avis préalable, dans tous les dépôts de prisonniers. Certains pays ont permis même aux prisonniers de formuler leurs plaintes et de les communiquer aux légations neutres. Les rapports de représentants des pays protecteurs prouvent suffisamment l'œuvre considérable accomplie par eux pendant la grande guerre. Seulement, il est évident qu'une légation même assez nombreuse ne peut exercer une surveillance constante et suffisante. Elle n'en est chargée qu'à titre exceptionnel et ne peut procéder à des visites de camps de prisonniers que tant qu'elle trouve du temps à côté de ses fonctions habituelles. Pour tous ces motifs d'ordre pratique, le contrôle exercé par le personnel diplomatique des pays protecteurs ne peut être suffisant.

Ici encore le Comité international de la Croix-Rouge a pris une initiative heureuse et couronnée de succès. Il a considéré de son devoir d'envoyer des délégués neutres visiter les camps de prisonniers dans tous les Etats belligérants. Ces délégués présentaient au Comité leurs rapports sur les choses constatées. Le Comité, après avoir communiqué aux gouvernements intéressés ces rapports, les publiait, en entourant ainsi son action d'une publicité parfaite, destinée d'une part à apaiser l'excitation publique dans les pays belligérants et d'autre part à sanctionner quelque peu les constatations des délégués.

La X^e conférence internationale de la Croix-Rouge a estimé que l'initiative prise par le Comité, et approuvée par la pratique de la grande guerre, devait être soutenue et qu'il serait désirable d'obtenir une reconnaissance officielle de la surveillance des conditions de captivité par des délégués neutres. C'est en exécution d'une résolution prise dans ce sens qu'un projet de code des prisonniers de guerre fut élaboré et présenté à la conférence

diplomatique réunie en 1929. Cette conférence approuva les dispositions de la convention prévoyant la création de commissions chargées d'assurer, chez les belligérants, l'application régulière des dispositions conventionnelles. De là sortit, le 27 juillet 1929, la section II du titre VIII de la convention pour l'amélioration du sort des prisonniers de guerre, section intitulée : « De l'organisation du contrôle » qui, dans son article 86, jette les bases principales d'une surveillance efficace.

Cet article reconnaît explicitement la collaboration des puissances protectrices et accorde à leurs représentants le droit de désigner, en dehors de leur personnel diplomatique, des délégués neutres qui devront être soumis à l'agrément du belligérant auprès duquel ils exerceront leur mission. La composition impartiale et neutre du corps surveillant ainsi assurée, l'article détermine la tâche et les attributions de ce personnel. Les représentants sont autorisés à se rendre dans toutes les localités, sans aucune exception, où sont internés des prisonniers de guerre et peuvent s'entretenir avec ceux-ci sans témoin. Les autorités compétentes sont tenues de faciliter dans la plus large mesure la tâche des représentants ou des délégués agréés.

Ainsi, après de longues hésitations, les Etats ont fait le pas décisif dans la direction préconisée par la force même des choses et ont institué un contrôle véritablement international qui doit être, suivant toute prévision, efficace.

8. *Contrôle du désarmement.*

On ne peut pas encore parler du contrôle du désarmement du point de vue du droit positif. On le peut envisager seulement *de lege ferenda*, en s'appuyant sur quelques propositions et même sur quelques réalisations dans ce domaine.

Les réalisations sont encore peu nombreuses. On peut signaler tout d'abord les accords de Washington (1922) et de Londres concernant le désarmement naval des principales puissances maritimes. L'exécution de ces conventions ne nécessite aucun contrôle spécial : toute infraction est presque impossible à cause de la grande publicité, pour ainsi dire innée, des armements navals. En effet, il est peu vraisemblable qu'un Etat puisse mettre en chantier un cuirassé sans que la presse et les autres contractants en soient immédiatement informés.

Au contraire, les armements terrestres ne sont pas d'une si grande publicité et le contrôle de leur limitation devient nécessaire. Une convention conclue entre cinq républiques de l'Amérique Centrale le prévoit expressément dans son article 7, en vertu duquel chacun des gouvernements contractants doit présenter, six mois après l'entrée en vigueur de la convention, un rapport complet sur les mesures prises en vue de l'exécution de celle-ci ; des rapports semblables doivent être fournis tous les six mois pendant une période de cinq ans ; ces rapports doivent concerner les unités de l'armée et donner tous autres éléments d'information que les parties contractantes jugeront utiles. Cette disposition est très intéressante, mais les renseignements manquent entièrement sur les résultats de ce contrôle réciproque établi par la convention américaine. Ainsi peut-on dire que les réalisations actuelles dans le domaine du désarmement ne donnent presque aucune indication utile sur le contrôle.

Cependant, une étude même superficielle de la question du contrôle, telle qu'elle se posait pendant les multiples discussions sur le problème du désarmement, est d'un intérêt indéniable au point de vue de l'évolution de l'idée du contrôle, ainsi qu'au point de vue des méthodes à employer en vue d'exercer une surveillance techniquement si compliquée et empiétant profondément dans la vie interne des Etats.

L'histoire du contrôle du désarmement présente peu d'intérêt avant la Conférence de la paix de 1919. Mais à Paris la question de contrôle se posa dans toute son ampleur, quand la discussion s'engagea sur l'art. 8 (actuel) du Pacte. Le gouvernement français proposa un amendement relatif au contrôle des armements, ainsi conçu : « Les H. P. C. résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et de leurs programmes militaires et navals, ainsi que de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, institueront une Commission chargée des constatations nécessaires. » Les Etats neutres furent tout à fait d'accord avec la proposition française et admirent intégralement l'idée du contrôle. Le Danemark, appuyé par la Norvège et la Suède, proposa d'ajouter aux prescriptions de l'art. XI du projet les mots suivants, encore plus précis que la proposition française : « Cette commission contrô-

lera les armements des différents Etats et surveillera l'exécution du plan adopté. » Mais les Etats anglo-saxons étaient encore loin d'admettre le contrôle et s'opposèrent nettement à l'amendement français. Le commentaire officiel britannique donne les motifs suivants de cette attitude : « En premier lieu, semblable contrôle ne serait guère toléré par beaucoup d'Etats à l'heure actuelle. Il créerait plutôt des froissements et provoquerait même un sentiment d'hostilité à l'égard de la Société. L'idée ne semble pas non plus conforme au principe de bonne foi qui est à la base de la Société, vu que les membres s'engagent à échanger les renseignements prévus de la manière la plus franche et la plus complète. Enfin, semblable contrôle ne pourrait guère être vraiment efficace et utile. Des préparatifs de guerre sur une large échelle ne pourront être tenus secrets. Et il est vain de croire qu'une Commission de contrôle puisse découvrir par ses investigations des secrets vraiment importants, telles des inventions de gaz ou d'explosifs nouveaux... La Société ne recevrait certainement pas des informations plus complètes concernant de tels détails par le moyen d'une commission que celles qu'obtiennent les différents Etats par leur service d'information ».

En présence de cette opposition, l'amendement français fut sensiblement affaibli. On a reconnu le principe de la publicité, ainsi que la nécessité d'instituer une commission permanente consultative, mais sans lui assigner un rôle quelconque dans le domaine du contrôle. Cette solution de la question de contrôle était manifestement insuffisante, mais elle pouvait trouver une certaine justification dans le fait que les stipulations sur la réduction des armements étaient eux-mêmes trop générales et ne constituaient qu'un programme à réaliser ultérieurement. En effet, le contrôle et ses méthodes dépendent essentiellement des dispositions normatives concernant le désarmement ; ces rouages doivent s'adapter aux buts proposés dans tous leurs détails. En conséquence, il était plus ou moins impossible d'instituer un organe de contrôle, au moment où les dispositions précises de la convention sur le désarmement faisaient défaut.

Malgré la défectuosité de principe, on a abouti à réaliser certains perfectionnements dans le domaine du contrôle même, sur la base de l'art. 8 du Pacte, et cela notamment quant à l'échange

des renseignements relatifs aux armements. La première Assemblée chargea la Commission permanente consultative de préparer un questionnaire à envoyer aux Etats en vue d'obtenir une réponse détaillée sur leurs armements. Ce questionnaire, de caractère facultatif, n'a pas eu de succès. L'Assemblée a décidé également de créer au sein du Secrétariat une section du désarmement chargée de réunir la documentation sur le problème du désarmement. Cette section procéda à une enquête systématique fondée sur les publications officielles et suggéra à la Commission temporaire mixte l'idée de faire publier le résultat de ses travaux dans une édition spéciale. Le rapport présenté à ce sujet par le Secrétaire général souligne les avantages du dépouillement méthodique des documents qui ne sont pas secrets et de leur publication par un organe de la Société des Nations, ce qui remplacerait l'échange chaotique entre les pays intéressés directement. Comme résultat des études de la section du désarmement parut le premier *Annuaire militaire* (1924). Cette édition reçut un accueil favorable à l'Assemblée et le Conseil invita la section du désarmement à poursuivre la publication régulière de l'*Annuaire* en développant les statistiques qui ont trait à la puissance industrielle et économique susceptible d'être utilisée en cas de guerre. Depuis lors l'*Annuaire* devient plus volumineux et paraît régulièrement.

Chaque monographie comprend, dans la première partie, des renseignements généraux sur l'armée, sur l'aviation et sur la marine. La deuxième partie est affectée à l'étude des budgets de la défense nationale ; la troisième donne des renseignements statistiques sur la production et l'échange des matières premières et produits manufacturés intéressant la défense nationale.

Certes, la centralisation et la publication des informations officielles ne sont pas encore une mesure de contrôle au sens propre du mot. C'est plutôt une préparation du contrôle, préparation d'ailleurs bien incomplète, parce que les publications officielles ne sont nullement à l'abri de tout doute sur leur exactitude. Pour inspirer une entière confiance, les données officielles doivent être vérifiées. Actuellement, malgré les propositions de l'Assemblée, un tel contrôle n'existe pas. La Conférence du désarmement s'occupe cependant de la question sur la base du projet élaboré par la Commission préparatoire, où un

chapitre spécial est consacré au problème d'échange des renseignements.

Dans l'activité politique de la Société des Nations la question du contrôle du désarmement se posait à maintes reprises. On la discutait à propos de tous les traités de garantie ou d'assistance mutuelle, on l'a discutée surtout au sein de la Commission préparatoire. Déjà le projet de lord Esher, présenté à la Société des Nations en 1922, suggère l'idée d'un contrôle assez étendu. La mission devait être confiée à la Commission permanente consultative qui aurait à dénoncer à la Société des Nations toute infraction au traité de désarmement et à préparer tous les plans nécessaires pour le renforcement dudit traité. La Commission devait être autorisée à nommer les attachés militaires, navals et aériens. Les gouvernements auprès desquels ces attachés auraient été accrédités, devaient leur faciliter la tâche et leur fournir toute information concernant les armements que la Commission pouvait demander à son gré.

Le projet de lord Esher fut jugé trop mathématique. La Société des Nations s'engagea dans la voie de la recherche de la sécurité, « pour mettre les Etats à même de réduire leurs armements tout en assurant des moyens de sécurité au moins aussi grands que ceux dont ils jouissent à présent ». Le projet de traité d'assistance mutuelle devait sortir de l'étude de la Commission temporaire mixte. Celle-ci fut saisie de deux projets, de lord Robert Cecil et du colonel Réquin, contenant tous les deux des clauses sur le contrôle des armements. Seulement, il faut dire tout de suite qu'il ne s'agissait pas dans ce cas d'un contrôle sur le désarmement, mais plutôt d'un contrôle sur les armements au point de vue de leur danger pour la paix internationale. Le but du traité d'assistance fut de garantir la sécurité des Etats, et le contrôle devait porter sur les préparatifs militaires des Etats, en vue d'empêcher une agression. L'art. 8 du projet Réquin dit : « Chacune des H. P. C. s'engage à accorder aux délégués militaires ou autres de la Société des Nations, désignés par le Conseil, les mêmes privilèges qu'aux attachés militaires, navals ou aériens accrédités auprès d'elle et à leur fournir, sur leurs armements, des renseignements du même ordre que ceux qui sont actuellement fournis aux dits

attachés ». Le projet présenté par lord Cecil fut plus explicatif : « Chacune des H. P. C. s'engage à recevoir les délégués militaires de la Société des Nations que le Conseil pourrait désigner et à fournir aux dits délégués les renseignements relatifs à ses armements, dont le Conseil pourrait demander, de temps à autre, communication. Dans le cas où l'une des H. P. C. serait d'avis que les préparatifs militaires d'un Etat quelconque, partie au traité, excèdent les armements accordés, il pourra en informer le Secrétaire général qui convoquera immédiatement le Conseil. Si le Conseil, à une majorité des trois quarts au moins, est d'avis qu'il existe des motifs valables d'estimer que les dits préparatifs sont excessifs, il adressera au gouvernement intéressé toutes les représentations qu'il pourra juger opportunes. »

Les membres de la Commission militaire estimaient, à titre personnel, que l'idée du colonel Réquin était une idée heureuse, mais, faute d'instructions (*sic*), ils ne pouvaient pas se prononcer définitivement. Quant au projet de lord Cecil, la Commission estimait qu'un contrôle des armements des Etats est, du seul point de vue technique, difficile, sinon impossible à réaliser. Mais les représentants de certains Etats considéraient cependant que, du point de vue technique, ce contrôle est nécessaire, pour qu'un traité de garantie ait sa pleine valeur, et qu'il serait au moins possible de l'exercer sur le minimum d'armements que chaque Etat serait tenu d'entretenir pour faire face aux obligations dudit traité. Au sujet de la question de nécessité, les représentants de certains autres Etats déclaraient qu'au point de vue militaire, il est nécessaire d'obtenir la certitude que les engagements d'ordre militaire seront parfaitement observés par les Etats, mais que cette certitude est impossible à réaliser au moyen de contrôle militaire ; il paraît également impossible d'organiser d'une façon techniquement efficace tout contrôle militaire sans porter atteinte au droit de souveraineté d'un Etat.

Par suite de ces considérations, la clause de contrôle permanent fut abandonnée et le traité de garantie présenté en projet à l'Assemblée de 1923 ne prévoit qu'un contrôle exceptionnel. D'après l'art. 5 du projet, dans le cas où l'une des H. P. C. aurait estimé que les armements d'un autre Etat excédaient les limites fixées, ou bien aurait simplement redouté un début

d'hostilités à raison de la politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat, elle pouvait informer le Secrétaire général qui, en ce cas, aurait immédiatement convoqué le Conseil. Celui-ci devait avoir à sa disposition toute une série de mesures destinées à assurer l'application du traité.

Nous avons insisté un peu plus longuement sur les discussions devant la Commission permanente consultative et la Commission temporaire mixte, parce qu'ici déjà, pour la première fois, sont exposées les objections les plus fréquentes contre le contrôle. Les deux objections qu'on fait toujours sont que le contrôle porte atteinte à la souveraineté des Etats et qu'il est irréalisable au point de vue technique. D'autre part, dans cette discussion s'opposent déjà deux groupes d'Etats dont les uns se font les partisans convaincus du contrôle, tandis que les autres prennent une position très réservée, pour ne pas dire négative et hostile.

C'est en 1925 que le Conseil décida de constituer la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement. Le Conseil a élaboré son programme de travail et la question du contrôle fut du groupe des problèmes à examiner. Le rapport présenté au Conseil par M. Paul-Boncour contient à ce sujet les points suivants : Les délégués de l'Empire britannique, de la France et de l'Espagne ont exprimé l'avis que la question du contrôle international susceptible d'assurer la surveillance des limitations d'armements, devra être soumise à l'examen de la Commission préparatoire (1).

La question de contrôle fut discutée par la Commission préparatoire à propos des deux projets présentés respectivement par les gouvernements britannique et français. Le projet britannique prévoyait (art. 12) dans certaines conditions une enquête sur les faits que signalerait un des contractants à l'attention des autres parties, dans le cas où il estimerait qu'un des signataires

(1) Il faut, pourtant, remarquer que les discussions sur le contrôle au sein du Conseil n'ont pas eu lieu et qu'on n'a traité cette question qu'en passant. Plus encore, cette question fut quelque peu oubliée ! Voici la note sur les déclarations faites au cours des séances du Comité du Conseil au sujet du contrôle du désarmement :

« En consultant les procès-verbaux des travaux du Comité du Conseil, on constate qu'une question très importante, celle du contrôle des armements, sur laquelle cependant l'accord semblait exister entre certaines délégations, n'a pas fait l'objet de conclusions ».

maintient des armements dépassant les chiffres prévus par la convention ou en viole les dispositions de toute autre manière. Toutefois, si l'enquête devait entraîner l'envoi d'une commission sur place, cette commission ne pouvait opérer qu'avec le consentement de la puissance intéressée. On voit facilement la grande parenté de ce projet avec le plan du contrôle proposé par Lord Cecil en 1923 à propos du traité de garantie, mais on voit également un certain progrès : on admet déjà les enquêtes sur place. Cependant, la création d'un organe spécial de contrôle n'était pas envisagée, le contrôle devait rester exceptionnel et se porter sur les plaintes présentées par les parties intéressées.

Le projet français prévoyait l'institution d'une Commission permanente de désarmement chargée de centraliser tous les renseignements fournis au Secrétariat de la S. D. N., d'étudier les progrès réalisés dans la voie de la limitation et de la réduction des armements, de surveiller les relevés budgétaires annuels des H. P. C., de faire des rapports périodiques qui seraient publiés, en même temps qu'adressés au Conseil et aux puissances signataires de la Convention. Cette Commission aurait eu le pouvoir, dans certains cas stipulés en détail dans le projet de convention, de décider à la majorité des deux tiers des enquêtes soit sur documents, soit à mener sur place. On voit que le projet français, porté vers un esprit d'internationalisation, veut établir un contrôle institutionnel compétent pour suivre l'application de la convention du désarmement dans tous ses aspects et cela d'office, sans qu'un Etat doive attirer son attention sur une infraction.

Malgré les progrès réalisés par l'idée du contrôle pendant les travaux préparatoires au sein de la Société des Nations, la Commission préparatoire fut amenée à discuter en principe cette question, parce que certains Etats se prononçaient catégoriquement contre toute surveillance. Ainsi, le délégué d'Italie, M. de Marinis, insistait avec force sur les difficultés pratiques d'exercer un contrôle techniquement efficace et concluait que le contrôle qui est la proclamation solennelle de la méfiance envers les pays qui devraient s'y soumettre, est en contradiction flagrante avec le principe de la bonne foi, et les inconvénients et les dangers auxquels son application pourrait

donner lieu seraient bien plus importants que les avantages que l'on pourrait en tirer.

A son tour, M. Gibson (Etats-Unis) déclara à la 3^e session de la Commission préparatoire que son gouvernement ne pouvait pas souscrire à un accord international qui serait basé sur le contrôle et la surveillance. Il fit ressortir que toute forme de contrôle des armements par un organisme international serait extrêmement compliquée et peu pratique. Selon lui, l'exécution des conventions doit dépendre de la bonne foi que mettront les nations à mettre scrupuleusement à exécution les engagements d'un traité. Le contrôle tendrait plutôt à créer des suspicions et de la mauvaise volonté entre les Etats qu'à promouvoir l'esprit de confiance internationale. En conséquence, les Etats-Unis sont d'avis qu'on doit se borner à élaborer les stipulations visant le désarmement purement et simplement, en s'en remettant pour la mise à exécution de ces stipulations, à la bonne foi de chaque gouvernement. Cependant, reconnaissant la situation un peu spéciale des Etats membres de la Société des Nations qui se sont engagés à admettre le contrôle, les Etats-Unis ne font pas d'objections à l'utilisation des organes de la Société des Nations aux fins de contrôle, tout en éliminant ces organismes internationaux en ce qui concerne les Etats-Unis. Comme on le voit — un *non volumus* catégorique !

Répondant à M. Gibson, lord Cecil expliqua ainsi la clause de contrôle proposée par le gouvernement britannique. Il admit volontiers qu'il faut se rapporter, en principe, à la bonne foi des parties ; rien ne peut la remplacer — si elle fait défaut, aucune stipulation ne vaut ; si elle existe, le contrôle est inutile. Mais il y a un autre aspect de la question qui est digne d'examen : c'est le cas où un pays est soupçonné à tort de ne pas remplir ses engagements, et c'est là un argument très fort pour introduire dans la convention une espèce d'organisation, non pas en vue de contraindre le coupable, mais pour permettre à l'innocent d'établir son innocence. L'idée a été de prendre l'art. 11 du Pacte, dont l'intention est de donner la sécurité contre les préjudices, et de fournir une méthode officielle d'enquêter sur les rumeurs ou les accusations portées par un pays contre un autre pays. L'idée a été de prendre l'art. 11 comme modèle et de le modifier pour l'appli-

quer au problème actuel. Au lieu de traiter de la guerre ou des menaces de guerre, on traitera des armements excessifs ou de la violation de la convention. Le Conseil ferait une enquête sur la plainte et prendrait toutes mesures qu'il estimerait les meilleures pour arriver à établir la vérité sur l'accusation.

Cette discussion sur le principe même du contrôle se termina, sans donner une solution quelconque. Mais le temps travaillait pour le contrôle. Au cours de ses travaux, la Commission préparatoire fut saisie d'un projet de convention présenté par la délégation russe. Ce projet, qui cependant ne fut pas discuté, contient des dispositions détaillées sur le contrôle. Il prévoit l'organisation d'une Commission internationale permanente de contrôle chargée : a) de la surveillance, du contrôle, de la coordination générale des mesures relatives à la réalisation de la convention et de la notification à chaque Etat des infractions aux stipulations de celle-ci ; b) de l'établissement d'un accord sur les mesures de pression à prendre vis-à-vis des différents Etats qui portent atteinte aux stipulations de la convention et des conventions supplémentaires et arrangements techniques qui la complètent ; c) de la désignation des lieux, de la procédure et des conditions techniques de la destruction du matériel, de même que de l'élaboration de tous les accords techniques complémentaires indispensables ; d) de l'élaboration des questions relatives à la diminution ultérieure des armements et de la préparation des accords internationaux y relatifs ; e) des informations aux Etats contractants et à l'opinion publique sur la marche des travaux pour la réduction des armements. La Commission devait être composée de représentants des corps législatifs et des organisations ouvrières, et complétée par des représentants d'associations internationales ayant pour but la lutte pour l'établissement de la paix. Ne pouvaient pas faire partie de la Commission les militaires professionnels, les propriétaires et les actionnaires des entreprises d'industrie de guerre et tous les intéressés aux entreprises d'industrie semblables. La Commission devait avoir le droit de faire des investigations sur place, en nommant dans ce but des Commissions spéciales d'enquête. D'autre part, dans les entreprises s'occupant de la production de matériel de guerre un contrôle ouvrier permanent pouvait être organisé. Le statut de la commission de

contrôle, la procédure de l'examen des plaintes relatives à la non-observation des arrangements assumés pour la réduction et la limitation des armements, l'organisation de la procédure des enquêtes sur place, ainsi que les formes du contrôle ouvrier sur la production devait être établies par une convention complémentaire dans les trois mois, au plus tard, à partir du jour de l'entrée en vigueur de la convention.

Le projet russe, bien que repoussé par la Commission préparatoire, apportait des idées nouvelles en matière de contrôle, idées qui furent en partie utilisées par la Conférence du désarmement. La conviction se faisait de plus en plus que l'application d'une convention d'une si grande importance pour la paix ne peut se baser sur la bonne foi des Etats, mais doit subir un contrôle international organisé. Les considérations d'ordre politique et technique demandaient impérieusement l'établissement d'une surveillance sur l'exécution de la convention future, non seulement pour garantir aux parties la sécurité, mais aussi pour s'assurer de l'application uniforme et exacte de la convention qui sera, de toute probabilité, d'une complexité technique considérable.

Le projet adopté par la Commission préparatoire en première lecture en 1927 retient simplement toutes les propositions faites par les Etats au sujet du contrôle. Son chapitre V, relatif aux dispositions générales, comprend le projet français demandant l'institution d'une Commission permanente du désarmement chargée de recevoir les rapports des Etats. Ensuite, on organise l'échange de renseignements et vise la publication et l'envoi, chaque année, de tableaux très complets relatifs aux effectifs, aux matériels (proposition néerlandaise) et aux dépenses budgétaires. Sur toutes ces questions l'unanimité se réalisa aisément. Mais la partie la plus importante du chapitre, notamment ses articles III et IV relatifs aux dérogations et à la procédure des plaintes et des revisions, ne donne pas un texte unique, mais présente dans l'ensemble deux textes alternatifs, celui du projet britannique et celui du projet français.

Nous avons exposé la portée de la proposition anglaise, telle qu'elle fut déterminée par lord Cecil. Le projet français était plus large et l'application du contrôle plus automatique. Mais l'opposition et l'hostilité de certains Etats amenèrent la délé-

gation française à affaiblir la portée de ses propositions, en insistant toutefois sur ce que les clauses relatives au contrôle doivent comprendre certains points essentiels et notamment : échange et centralisation de renseignements, règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la convention, mesures à prendre en cas de violation de celle-ci, en visant le cas spécial des Etats non membres de la Société des Nations et sans préjudice, bien entendu, des procédures dont l'observation peut s'imposer aux Etats membres. Cette concession eut pour résultat de briser la résistance de certains Etats qui acceptèrent le minimum français.

Le projet de convention issu des travaux de la Commission préparatoire consacre au contrôle sa partie IV et les chapitres A, B, et C de la partie VI.

La partie IV organise l'échange de renseignements. Elle indique le contenu des rapports à présenter, les méthodes et les conditions dans lesquelles devront être fournis les renseignements dont les tableaux spéciaux indiquent les détails. On peut dire qu'en général cette partie est la mise au point du dernier alinéa de l'art. 8 du Pacte.

Le chapitre A de la partie VI parle de la Commission permanente du désarmement, chargée de suivre l'exécution de la convention. Cette Commission devait se composer d'un nombre restreint de membres, nommés par les gouvernements, spécialement désignés à cet effet. Mais un accord n'a pu se faire sur la question de savoir quel serait le nombre des Etats investis du droit de nomination et suivant quelle méthode il serait procédé à la désignation de ces Etats. La Commission préparatoire a estimé que toute discussion à ce sujet, comportant un caractère nettement politique, devait être laissée à la Conférence du désarmement. Mais elle a indiqué les conditions dans lesquelles les membres de la Commission devront exercer leurs fonctions : ils ne représenteront pas les gouvernements qui les ont nommés, leur mandat aura une durée déterminée et sera renouvelable, pendant la durée de ce mandat leur remplacement ne pourra avoir lieu qu'en cas de décès, de démission volontaire ou de maladie. On voit très bien que le projet de convention tend à neutraliser la Commission, en refusant à ses membres le caractère représentatif. Cependant, l'idée ne paraît pas être assez con-

séquente, parce que l'art. 44 du projet pose une règle logiquement opposée : toute partie contractante n'ayant pas à la commission de membre de sa nationalité aura le droit d'y envoyer siéger un membre ad hoc lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement sera portée devant la Commission. On reconnaît ici aisément la disposition de l'art. 4,³ du Pacte, en vertu de laquelle tout Etat intéressé peut se faire représenter au Conseil précisément, parce que ce dernier est un collège international qui se compose de représentants des gouvernements.

La Commission devait suivre l'application de la Convention. Les renseignements dont elle dispose sont multiples. La partie principale en est constituée par les rapports annuels que les Etats s'engagent à fournir. Comme le dit le rapport de la Commission préparatoire (§ 249), l'examen et l'appréciation de ces renseignements apparaissent comme la fonction normale de la Commission. C'est par l'exercice de cette fonction qu'elle est appelée à devenir un organe essentiel du système de la convention, chargé de suivre son application, de dresser régulièrement son bilan de la situation et d'attirer, le cas échéant, l'attention sur les erreurs ou omissions que l'expérience aurait révélées dans le texte en vigueur.

Mais, selon la pensée des auteurs de la partie VI, les renseignements fournis par les Etats, renseignements officiels, ne constituent nullement la seule source d'information. Au contraire, il est expressément indiqué que la Commission peut faire état de tous autres renseignements qui lui parviendraient d'une source autorisée et qu'elle croirait devoir retenir. Il est à noter que parmi les sources autorisées on cite le droit des membres de faire entendre ou consulter, sous la responsabilité de la Commission, toute personne susceptible d'éclairer celle-ci dans l'examen de la question portée devant elle. Le projet admet donc, à côté de renseignements officiels, des informations privées.

Le chapitre C de la partie VI règle la procédure de plaintes. Celles-ci peuvent être considérées comme une source exceptionnelle d'information dont disposera la Commission. La plainte doit être portée devant la Commission qui rédigera un rapport, après avoir entendu la partie contractante dont les actes auront motivé la plainte, ainsi que toute autre partie intéressée qui en

ferait la demande. Le rapport doit constater les faits et dire si la convention a été observée ou non. Il appartient au Conseil de donner suite au rapport présenté et d'agir en conséquence. Il est, d'ailleurs, bien compréhensible que les divergences de vues qui pourraient se produire par suite de la procédure de plaintes, peuvent être déferées à la Cour, dont la juridiction obligatoire est prévue pour tous les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention. A l'égard de la juridiction de la Cour, la Commission est envisagée comme un organe d'instruction.

Telles furent, dans les grandes lignes, les conclusions auxquelles arriva la Commission préparatoire en examinant la question du contrôle, et les propositions qu'elle a faites en vue de transformer ces conclusions en règles juridiques. On peut dire que l'idée du contrôle avait gagné beaucoup de terrain, mais l'opposition des puissances ne fut nullement brisée. Au contraire, dans sa partie la plus essentielle, dans la question de l'enquête sur place, la solution fut nettement négative. Autrement dit, le contrôle immédiat et *de visu* fut refusé, ce n'est qu'un contrôle médiat qui fut accepté.

La discussion sur le contrôle et sur les modalités et méthodes, fut reprise à la Conférence du désarmement convoquée le 2 février 1932. L'exposé général des points de vue des gouvernements pendant les premières séances offrit un spectacle curieux. Il y eut des gouvernements qui demandaient avec insistance un contrôle effectif comme une condition *sine qua non* de tout désarmement, tandis que les expressions dont se sont servis leurs représentants montrent clairement qu'ils entendaient par contrôle efficace la possibilité de procéder aux enquêtes sur place. Il y en eut d'autres qui effleuraient simplement la question du contrôle, en exprimant leur assentiment. Il y eut, enfin, des gouvernements dont les représentants ne traitaient aucunement ce problème. Mais — et c'est un point à retenir — personne ne s'opposait ouvertement au contrôle.

Par sa résolution du 23 juillet 1932, la Commission générale de la Conférence a décidé qu'il serait institué une Commission permanente du désarmement, ayant d'une manière générale comme constitution et prérogatives celles qui sont esquissées dans la partie VI du projet de la Commission préparatoire, avec

telle extension de pouvoir qui apparaîtrait nécessaire à la Conférence pour permettre une application effective de la convention. Le Bureau de la Conférence fut invité à étudier et à mettre au point la question du contrôle, de manière à pouvoir lui soumettre un projet précis après les vacances forcées de la Conférence. Le 22 septembre le bureau chargea M. Bourquin (Belgique) d'élaborer et de lui soumettre un rapport sur la question. De ces travaux sortit le « rapport Bourquin » qui contient un exposé très substantiel, conçu dans les termes d'une extrême prudence, afin de ménager les susceptibilités de l'opposition. Le rapport Bourquin dépasse de beaucoup les cadres de la convention et présente un intérêt tout particulier pour l'étude de la question de contrôle dans le droit international.

Le rapport Bourquin se borne à éclairer les résultats acquis. Mais il indique aussi les propositions relatives à l'organisation du contrôle, aux attributions dont devait être investie la Commission permanente et aux moyens de contrôle dont elle disposerait. Parmi les propositions multiples exposées dans le rapport nous ne citons que celles dont le but est d'élargir la compétence de la commission et de perfectionner sa composition en contribuant ainsi au développement du contrôle.

Le rapport constate tout d'abord que « aucune suggestion n'a été faite en vue de réduire d'une manière quelconque les moyens de contrôle ». On a envisagé, par rapport au système du projet de convention, non pas une diminution, mais au contraire une extension de pouvoir. Toutes les propositions sur lesquelles le Bureau a à se prononcer (en dehors de celles que la Commission préparatoire a retenues et qui viennent d'être indiquées) s'inspirent en fait de cet esprit (§ 24 du rapport).

Une proposition a pour objet d'insérer dans le texte une disposition autorisant la Commission permanente à demander aux Etats de lui fournir soit par écrit, soit oralement, tous éclaircissements complémentaires dans le cadre des obligations qu'ils ont acceptées en signant la convention. Le rapporteur qui avait conçu son rapport après des conversations préliminaires avec les délégations, constate que cette proposition paraît être généralement acceptée.

Le rapport aborde ensuite la très grave question des enquêtes sur place. Il indique que, malgré la position négative de la

Commission préparatoire, plusieurs délégations persistent à soutenir l'idée que, dans certaines circonstances au moins, il y aurait un intérêt majeur à prévoir la possibilité d'investigations directes. Il est vrai qu'une certaine hostilité s'est manifestée dès l'origine à l'égard de cette méthode, mais il semble également qu'en cette matière les extrêmes se soient rapprochés et qu'on puisse espérer aboutir à des solutions transactionnelles qui tiennent compte des préoccupations des uns comme des appréhensions des autres. Plus encore, aucune délégation n'écarte systématiquement l'idée d'enquête sur place, constate M. Bourquin. Comme on est loin de la déclaration de M. Gibson en 1927 qui condamne le contrôle sous toutes ses formes ! Ce n'est plus une évolution, c'est un changement complet de vues et de convictions !

Le rapporteur passe ensuite à l'étude des conditions dans lesquelles les enquêtes sur place pourraient être organisées. Il en indique deux groupes : 1° Le déclenchement d'une enquête ne peut avoir lieu que sur l'initiative d'un Etat, qu'il soit l'Etat intéressé lui-même demandant ou autorisant une enquête, ou qu'il soit un Etat introduisant devant la Commission une plainte contre un autre Etat. On reconnaît facilement dans ces deux suggestions les procédures déjà envisagées par la Grande Bretagne et la France lors des travaux de la Commission préparatoire. 2° Le déclenchement d'une enquête peut être décidé d'office par la Commission de contrôle elle-même, soit s'il y a des suppositions motivées d'infraction (projet russe), soit automatiquement et à tour de rôle dans tous les pays contractants. Le rapporteur se garde bien de faire un choix entre ces diverses modalités.

Le rapport indique aussi une proposition d'une grande importance juridique qui consiste dans l'engagement pris par tous les Etats de n'exercer aucune poursuite répressive contre les personnes qui révéleraient des infractions à la convention. Cette idée est très riche en conséquences et, une fois admise, elle impliquerait de profondes modifications, tant en droit interne qu'en droit international. Cette idée, dit le rapporteur, paraît avoir été favorablement accueillie.

Dans la troisième partie de son important rapport, M. Bourquin étudie la question de la composition de la Commission de

contrôle. Après avoir exposé le pour et le contre des artisans d'une Commission de délégués gouvernementaux et d'une Commission de personnalités indépendantes, il se demande ensuite si la Commission doit être générale ou restreinte. Bien que la Commission préparatoire se soit prononcée en faveur d'une Commission restreinte, le rapporteur ne croit pas que la question soit décidée d'une manière satisfaisante. Il indique avec raison que les considérations qui ont déterminé la position de la Commission préparatoire dans cette question furent d'ordre purement pratique : c'est qu'une institution de ce genre ne peut accomplir heureusement sa mission qu'à la condition d'être relativement peu nombreuse. Mais une telle raison n'est pas suffisante pour trancher les importants problèmes d'ordre politique qui se lient avec la question de la composition. Le rapporteur constate la très vive opposition qu'a rencontrée dans certains milieux le système de la Commission restreinte, et indique les objections de principe qu'on lui a adressées. Notamment, une représentation *ad hoc*, envisagée, n'offre pas de garantie suffisante pour les Etats non représentés d'une façon permanente ; l'élection des gouvernements qui s'y feront représenter soulève des difficultés de choix très sérieuses, l'inégalité entre les Etats provoque le souci de limiter les attributions de la Commission, etc. M. Bourquin indique enfin une formule transactionnelle qui tient compte des raisons invoquées par les partisans des deux systèmes et qui prévoit la création d'une Commission générale au sein de laquelle chaque Etat serait représenté par un délégué, Commission qui confierait la préparation de son travail à des sous-comités. Ici, comme ailleurs, le rapporteur constate que l'opinion générale penche pour l'adoption de cette formule transactionnelle.

Le rapport de M. Bourquin, qui marque un progrès réel dans l'évolution de l'idée du contrôle du désarmement, fut étudié par le Bureau. Sans adopter un texte définitif de cette partie de la convention, le Bureau proposa à la Commission générale un règlement de la question du contrôle sur la base des principes établis par le rapport Bourquin. Le deuxième rapport sur la question du contrôle indique en détail ces principes.

Le Bureau se prononce en faveur d'une Commission permanente générale où tous les Etats seraient représentés ; elle se

subdivisera en sous-comités et décidera elle-même la création d'un collège d'experts. La Commission sera chargée de suivre l'exécution de la convention du désarmement et établira à ce sujet des rapports, au moins annuels, qui seront adressés au Conseil de la Société des Nations et aux parties contractantes, et qui devront être rendus publics. En ce qui concerne la procédure des plaintes, la Commission serait chargée de procéder à l'instruction de l'affaire et de faire un rapport sur les résultats de cette instruction. Elle sera chargée, en outre, de préparer les accords d'exécution et les révisions éventuelles périodiques de la convention.

La Commission recevra communication de tous les renseignements fournis par les H. P. C. au Secrétaire général et elle aura compétence pour inviter les Etats à lui donner tous les détails qu'elle pourra juger nécessaires pour compléter les renseignements fournis, ou à apporter tous éclaircissements au sujet des renseignements déjà fournis, si ceux-ci donnaient lieu à discussion. La Commission pourra faire usage de tous autres renseignements qui lui parviendront d'une source autorisée.

A la requête d'un ou de plusieurs membres de la Commission, agissant au nom de leur gouvernement, celle-ci pourra décider, à la majorité des deux tiers, de procéder à des investigations sur place. Tout Etat peut également demander que des investigations soient faites sur son territoire. Tel sera le régime général. Mais les Etats peuvent, par voie de dispositions complémentaires, instituer, en outre, un système d'investigations périodiques, fonctionnant d'office. Pour les matières spéciales on peut superposer aux moyens ordinaires de contrôle d'autres procédés, mieux adaptés aux particularités techniques. Le Bureau se déclara également favorable à l'immunité contre toute action répressive des personnes qui dénonceraient des infractions à la convention.

Les dispositions ultérieures réglementent le fonctionnement de la Commission et, étant d'un caractère technique, ne présentent pas beaucoup d'intérêt au point de vue du principe.

Il est prématuré de parler de contrôle du désarmement, parce que la convention elle-même n'existe pas encore. Mais on voit que les principes sont déjà adoptés et qu'un accord de principe est déjà réalisé dans cette matière. Cet accord est très significa-

tif. Tout d'abord, il démontre clairement que la notion du contrôle s'est implantée fortement dans le droit international naissant ou à naître. On peut remarquer également une tendance à établir un contrôle autant que possible impersonnel, capable d'assurer aux Etats contractants une sécurité juridique sans laquelle le désarmement ne serait pas possible. On voit, enfin, que les attributions des organes de contrôle subissent aussi une évolution : on leur assigne le rôle administratif, tout en réservant à la juridiction internationale la compétence pour se prononcer sur les litiges entre les Etats et les trancher d'une façon définitive. A ce point de vue le contrôle envisagé pour suivre l'application de la convention du désarmement apparaît comme un contrôle nettement administratif exercé par la communauté internationale dans l'intérêt du bien-être mondial.

CHAPITRE IV

LA GARANTIE DES COMPÉTENCES

1. *Généralités.*

Le contenu matériel et les limites territoriales des compétences étatiques une fois établis, les prémisses d'une collaboration utile dans la communauté internationale existent. Mais la sécurité des rapports demande plus que cela de l'organisation internationale. Il faut encore éviter tous les bouleversements brusques et par violence dans le régime juridique du monde, il faut garantir la régularité de l'exercice des compétences étatiques contre toute atteinte injuste de l'extérieur, de la part des autres Etats poursuivant leurs buts politiques. C'est le problème de la paix mondiale que se pose ici dans toute son ampleur. Les éléments fondamentaux de ce problème extrêmement embarrassant et complexe sont fournis par une série de devoirs passifs et actifs des Etats, ainsi que par la compétence des organes dirigeants des organes internationaux, dont la Société des Nations.

Les principaux devoirs passifs des Etats sont, suivant le droit positif actuel, les suivants : 1° obligation de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la S. D. N. ; 2° certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ; 3° l'obligation de soumettre tous les litiges soit à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil, si la procédure judiciaire ne convient pas ; 4° l'obligation d'exécuter de bonne foi les sentences rendues ; 5° l'obligation de ne pas recourir à la guerre contre aucune partie se conformant aux conclusions du rapport unanime du Conseil ; 6° l'obligation de réduire les armements nationaux ; 7° l'obligation de respecter scrupuleusement les traités et d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international ;

8° l'obligation de ne pas conclure de traités incompatibles avec le Pacte ; 9° l'obligation d'enregistrer les traités.

L'exécution scrupuleuse de bonne foi de toutes ces obligations serait plus que suffisante pour faire régner la justice et la paix dans le monde. Mais l'humanité est encore bien loin du respect intégral du droit et, dans la communauté internationale, comme dans toute autre communauté, le droit doit être sanctionné par la force. Dans la communauté internationale une force policière fait défaut, et il n'existe qu'un substitut de police dans l'action commune des Etats-membres de la communauté, action qui se base sur le principe de l'assistance mutuelle. Comme parties du gouvernement international, les Etats sont obligés de garantir toute norme juridique, c'est-à-dire de la maintenir et de la faire respecter contre toute violation, en intervenant à cette fin par sa force armée. Cependant, l'obligation de garantie ne peut ressortir en pleine valeur que dans une société mieux organisée, dans une société avec un gouvernement central. Dans la communauté internationale le devoir de garantie n'est pas encore traduit d'une façon complète par le droit positif. Il se forme déjà, en se composant de certaines obligations fixes qui se sont le mieux manifestées dans le Pacté.

Les engagements actifs des Etats sont relativement moins nombreux que leurs obligations passives. Les Etats s'engagent notamment : à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats-membres, à rompre les rapports économiques avec l'Etat en rupture de Pacte, à se prêter un appui mutuel dans l'application des mesures économiques et financières à prendre, ainsi que pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte, à faciliter le passage des forces policières et, enfin, mais cette fois d'une façon moins catégorique, à contribuer respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements du Pacte. Tous ces engagements peuvent se résumer dans un seul : les Etats s'engagent, par voie d'assistance collective, à composer une force policière et à sanctionner par son emploi les règles particulièrement importantes du droit international. Ces engagements préparent l'intervention collective des Etats qui constitue l'arme du

gouvernement international. Ce dernier ayant été centralisé et constitué en organe spécial sous forme de Conseil de la S. D. N., on doit se demander dans quelle mesure les fonctions, exercées auparavant par les Etats eux-mêmes, sont passées au Conseil. Encore une fois, c'est le Pacte qui donne des indications à ce sujet. Le Conseil doit connaître, en général, de toute question qui affecte la paix du monde. Il doit, notamment, aviser aux moyens d'assurer l'exécution de l'obligation des Etats à respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présentes des Etats, prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations, examiner les différends susceptibles d'entraîner une rupture et établir un rapport dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend, faute d'exécution d'une sentence judiciaire, proposer des mesures qui doivent en assurer l'effet, recommander aux membres les effectifs militaires destinés à faire respecter les engagements du Pacte. En outre, l'Assemblée peut inviter les Etats à procéder à un nouvel examen des traités inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Cette simple énumération des attributions du Conseil et de l'Assemblée suffit, cependant, pour constater que les organes dirigeants de la Société des Nations sont investis de la compétence du contrôle sur l'exécution par les Etats de leurs obligations passives et doivent organiser la collaboration des gouvernements dans l'exercice de leurs obligations actives. Dans les deux cas la place prépondérante est accordée au contrôle parfois autoritaire, parfois de nature consultative. L'ensemble des obligations passives et actives des membres et la compétence des organes dirigeants de la Société des Nations forment un tout inséparable, un système complet de technique de la paix.

L'étude méthodique du système de cette technique très complexe demande forcément des divisions qui sont de nature à permettre de traiter successivement les diverses faces du problème. De telles divisions, toujours plus ou moins arbitraires et subjectives, dépendent en même temps de l'idée générale de notre étude. Ainsi, sans aucune prétention de donner une systématisation invulnérable du problème, nous adoptons les

divisions suivantes, qui paraissent le mieux à même de mettre en avant le problème du contrôle exercé par la Société des Nations.

La garantie des compétences internationales se traduit par une règle d'une portée générale et extrêmement large, qui interdit le changement par le force des modalités des compétences. Au centre de gravité politique se trouve l'idée de la renonciation à la guerre et de la réglementation pacifique des conflits internationaux. Dans cette matière, le Conseil a un rôle double à accomplir, il doit prévenir les troubles dans la société et il doit essayer de concilier les parties. Dans l'exécution de sa tâche préventive il doit agir comme autorité internationale : constater l'état ou la menace de guerre et prendre des mesures autoritaires, et juridiquement obligatoires pour les parties, en vue d'empêcher les hostilités : Il doit contrôler l'attitude des parties et l'exécution stricte des engagements de ne pas recourir à la guerre et de chercher les voies pacifiques de la solution des conflits. D'une façon plus large, le Conseil doit surveiller l'exécution de l'engagement de ne pas porter atteinte aux compétences étatiques par une agression : il doit déterminer l'agression et l'agresseur, constater s'il est survenu un état de fait qui crée l'obligation juridique de prendre des mesures adéquates contre l'infraction constatée. Ajoutons ici encore l'obligation des membres d'observer scrupuleusement les traités, et un certain pouvoir du Conseil de contrôler accidentellement l'observation de cette obligation, et nous sommes en présence d'un ensemble des règles juridiques qui forment la base de la garantie des compétences.

Interdisant les changements par la force, le Pacte laisse entière la compétence des Etats pour modifier les modalités de leurs compétences par des accords entre eux. De plus, encore, il autorise l'Assemblée à vérifier l'opportunité de la réglementation internationale actuelle et à ouvrir les voies législatives de révision dans le cas où elle estime que le maintien de la situation devient menaçant pour la paix ou simplement inapplicable. D'autre part, laissant aux Etats la compétence de modifier par voie législative la réglementation internationale, le Pacte limite cette compétence, en imposant aux Etats l'obligation de ne pas contracter des engagements contraires aux

principes de la Société des Nations, ce qui suppose un contrôle de la compatibilité des traités.

Ensuite, tant qu'il s'agit de faire respecter le Pacte, le Conseil est appelé à agir plutôt d'une façon répressive pour réparer les violations au Pacte. Les devoirs des Etats et ceux du Conseil sont déterminés dans cette matière par les articles 10, 13,⁴ et surtout 16 du Pacte, articles qui parlent tous de l'intervention du Conseil contre les violations déterminées. Ces stipulations donnent au Conseil le droit de surveiller l'application par les Etats des règles déterminant leurs obligations actives, elles lui imposent le devoir d'organiser la collaboration des Etats en vue de l'exécution des mesures policières.

C'est dans cet ordre d'idées que nous nous engageons dans l'étude de divers articles du Pacte, pour y dégager les éléments, très nombreux, du contrôle.

2. *La renonciation à la guerre.*

Pour la doctrine classique du droit international la guerre fut *ultima ratio*, l'ultime sanction du droit. Le déclenchement de cette sanction horrible, et injuste en soi, ressortit de la compétence absolument discrétionnaire des Etats qui n'étaient liés dans cette matière par aucune règle du droit. S'appuyant sur la notion de la souveraineté, les Etats et les publicistes ont répudié même une distinction juridique faite par les canonistes entre *bellum justum* et *bellum injustum*, pour affirmer que les Etats ont un droit incontestable de faire la guerre, droit basé exclusivement sur la décision souveraine de l'Etat qui ne peut être vérifiée ni contrôlée par personne. Le *jus belli ac pacis* fut considéré même comme un droit fondamental des Etats, droit inné et inaliénable, même s'il s'agissait d'Etats perpétuellement neutres. La guerre fut donc considérée comme l'exercice du droit incontestable de l'Etat, comme un procédé légal pour résoudre les conflits internationaux. Ce n'est que peu à peu qu'on commence à limiter le recours à la guerre et cela en premier lieu en instituant d'autres procédés, pacifiques cette fois, de règlement des litiges interétatiques. Les bons offices, la médiation, les enquêtes, l'arbitrage — telles sont les méthodes indirectes pour limiter le champ d'application de la guerre, en sub-

stituant à ce procédé d'autres moyens de solution définitive dans les affaires de moindre importance. Il faut indiquer ici que les divers procédés de solution pacifique avaient et ont encore pour but exclusif d'empêcher la guerre, sans jamais dire 'quelles sont les violations du droit qui seraient à réprimer par la guerre, considérée dans ce cas comme application de la formule exécutoire ou comme une sanction.

Le Pacte de la Société des Nations impose, pour la première fois, certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, et limite ainsi directement la compétence des Etats de faire la guerre. Bien que la guerre ne soit nulle part définie par le Pacte, on peut dire quand même qu'elle fut envisagée par les auteurs du Pacte comme l'emploi arbitraire, par un Etat, de sa force armée en vue de poursuivre ses buts politiques. On ne l'envisage pas comme une sanction, mais comme le résultat d'un conflit d'intérêts pour la solution duquel aucune solution définitive n'est encore intervenue. Partant de cette idée, le Pacte veut limiter formellement le recours à la guerre en prescrivant dans son article 12 le recours préalable aux procédés pacifiques et en cherchant à arrêter les opérations militaires déjà commencées, en usant des pouvoirs que lui confère l'article 11 du Pacte.

Le Pacte ne condamne pas la guerre-procédé d'une façon définitive et complète. On peut même soutenir la thèse que, même en vertu du Pacte, la guerre reste le procédé légal de solution des conflits internationaux, avec cette différence, cependant, que son emploi est limité par certains engagements qui sont des exceptions à la règle générale. Il se peut que telle ait été l'idée des auteurs du Pacte. Mais la conscience juridique des peuples a certainement donné une interprétation directement contraire à cette thèse d'exception : les procédés pacifiques sont seuls les procédés normaux, la guerre, elle, n'est qu'une exception.

Il est inutile de suivre toutes les péripéties des changements opérés dans la réglementation juridique de recours à la guerre. Il suffit, en effet, d'indiquer l'acte qui a réalisé le plus ce progrès dans ce domaine, le traité de Paris du 27 août 1928 connu sous beaucoup de noms : Pacte de Paris, Pacte Kellogg, Pacte Briand-Kellogg. Ce traité ne proscriit plus seulement l'emploi de la guerre dans certains cas ou seulement les guerres d'agres-

sion, comme le voulait faire la résolution adoptée sur l'initiative de la Pologne par l'Assemblée en 1927, mais il condamne tout recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, c'est-à-dire la guerre-procédé et oblige les Etats à y renoncer en tant qu'instrument de politique nationale.

Les résultats juridiques du traité de Paris vont très loin. Ils suppriment le droit des Etats de recourir à la guerre pour régler ainsi leurs différends politiques. L'interdiction est si absolue qu'elle ne laisse de place que pour une guerre de défense et pour une assistance qui serait spontanément donnée par un Etat à la victime d'une agression flagrante. Le droit de légitime défense est une exception à la règle de la renonciation à la guerre et il est, comme tel, soumis au contrôle dans son application.

La guerre et la justice se disputent la solution définitive des conflits internationaux. La limitation formelle du recours à la guerre doit avoir pour conséquence l'élargissement de la compétence de la justice internationale, y compris tous les procédés pacifiques. La renonciation complète à la guerre doit juridiquement conduire à étendre la compétence de la justice internationale à tous les conflits entre les Etats, pour éviter qu'un certain nombre de différends restent sans solution. Pendant les travaux relatifs à l'amendement du Pacte en vue de mettre celui-ci en harmonie avec le traité de Paris, toute l'attention s'est portée sur l'idée contenue dans l'article premier de ce traité, à savoir sur l'idée de la renonciation à la guerre, tout en laissant dans l'ombre l'obligation générale de la solution pacifique. L'objet de la proposition d'amendement estonienne, tendant à incorporer dans l'art. 12 du Pacte le texte même de l'art. 2 du traité de Paris, fut précisément de fusionner les deux faces du problème, en vue d'éviter un vide juridique dans le système amendé du Pacte.

La renonciation à la guerre et son corollaire logique — l'obligation de rechercher une solution pacifique limitent la compétence étatique, en lui indiquant les procédés légaux du règlement des conflits internationaux. L'ensemble des règles tendant à éliminer la guerre n'est pas laissé, dans son application, à la merci des puissances, mais il est placé sous la haute surveillance de la Société des Nations. La compétence du Conseil

est expressément reconnue par le Pacte : d'une façon générale dans son art. 4 § 4, ainsi que d'une manière plus détaillée et plus constructive dans son article 11 qui proclame la paix le bien commun des peuples et charge la Société de la sauvegarder efficacement. Le bien commun des nations — voilà la base de l'intervention de l'organe commun des peuples organisés.

On peut se demander si cette base sociologique et juridique de l'intervention n'a pas toujours existé, dans tous les états d'organisation de la communauté du monde. Le doute est possible, parce que la solidarité intime qui unit à l'heure actuelle les nations n'a pas toujours existé. Elle se forma peu à peu, comme une expression de l'unité culturelle, d'abord assez restreinte et limitée aux régions voisines, mais qui se répandit de plus en plus, pour atteindre de nos jours sa limite naturelle, l'université. Il est à noter, cependant, que plus le cercle de la solidarité s'agrandit, plus ses liens s'affaiblissent, de sorte que la solidarité seule n'est pas en mesure d'éliminer la guerre. Juridiquement, il était impossible d'intervenir aussi longtemps que la guerre ne ressortit que de la compétence exclusive des Etats. Il suffit de se souvenir de l'extrême prudence avec laquelle les Conférences de la paix à La Haye traitaient de la médiation et des bons offices, pour se rendre compte de l'immense progrès réalisé par l'art. 11 du Pacte. La grande guerre a prouvé nettement dans quelle mesure un conflit armé affecte la vie sociale du monde entier, elle a formé une conviction profonde de l'existence d'une solidarité intime qui unit toute la communauté internationale, et pour laquelle une guerre, même localisée, n'est pas sans importance. De là la grande règle du Pacte que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Etats-membres, intéresse la Société toute entière. De là également la règle qui investit les organes gouvernementaux de la communauté du droit d'intervenir en faveur de la paix, qui leur en fait même un devoir.

La compétence d'intervention que le Conseil détient en vertu de l'art. 11 est extrêmement large. Elle s'applique non seulement en cas de guerre ou de menace de guerre, mais également à l'égard de toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou

la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. Ces dispositions du Pacte déterminent la compétence réelle du Conseil. Seulement, le caractère général de cette détermination doit être précisé et complété par d'autres dispositions d'ordre général qui, elles aussi, ont une influence sur les limites de la compétence du Conseil.

Dans cet ordre d'idées, il faut mentionner tout d'abord la règle de la compétence exclusive des Etats, règle qui est une exception d'incompétence pour le Conseil. Au point de vue théorique, l'intervention tant des Etats que du Conseil dans les affaires intérieures d'un autre Etat est interdite. On doit se demander, pourtant, si cette exception d'incompétence est applicable dans l'hypothèse de l'art. 11 qui traite de conflits susceptibles de menacer la paix du monde. Il semble bien que quelle que soit l'origine du conflit ou de la tension, ceux-ci doivent être traités par le Conseil, en tant qu'ils menacent la paix. Le Conseil, fonctionnant en vertu de l'art. 11, n'a pas le pouvoir juridictionnel qui s'arrête devant la compétence exclusive d'un Etat ; son intervention est d'ordre préventif et n'a d'autre but que d'empêcher ou d'arrêter un conflit armé, même si celui-ci touche la compétence exclusive d'un Etat. Si le Conseil doit s'abstenir de toute décision sur le fond du problème, comme l'exige l'art. 15,⁸ il a toujours le droit et le devoir d'empêcher la guerre qui compromet la paix des nations et, de ce chef, internationalise l'affaire, la soumettant à la compétence du Conseil. Ainsi, la règle de la compétence discrétionnaire ne constitue pas une exception d'incompétence pour l'application de l'article 11 du Pacte, mais elle prive le Conseil de certaines mesures d'action, notamment de celles qui tendent à donner une solution au fond à la suite d'un effort de conciliation.

On prétend assez souvent que la compétence que le Conseil tient de l'art. 11, est également limitée par la règle de litispendance qui, au point de vue procédure, est certainement une exception d'incompétence. C'est une erreur de confondre la prévention de la guerre avec la solution de fond, que le Conseil peut tenter si aucun autre moyen de solution n'est prévu, ou si la voie spéciale indiquée par un texte autre que le Pacte n'est pas suivie par les parties, ainsi que si les moyens de solution

envisagés n'ont pas éliminé le conflit, et si, par conséquent, le danger d'aggravation persiste. Mais la procédure de conciliation en vertu de l'art. 11 du Pacte n'est qu'un corollaire de la fonction publique du Conseil déterminée par cet article, fonction qui lui impose le devoir de maintenir l'ordre et la paix, et de prendre les mesures efficaces contre la guerre ou la menace de guerre. Dans l'exercice de cette fonction, propre à tout gouvernement, le Conseil est en droit d'agir en qualité d'autorité publique, qui peut imposer sa volonté aux gouvernements particuliers. Malheureusement, le Conseil a fait de son autorité l'objet de tractations diplomatiques pour ménager les susceptibilités des puissants agresseurs. Mais même malgré cette déformation profonde de l'autorité du Conseil, on peut dire que l'exception de litispendance ne peut être invoquée contre l'application de l'art 11 qui a un but spécial — la prévention de la guerre — indépendant du fond des conflits. L'art. 11 reste toujours applicable, quelle que soit la procédure suivie pour obtenir une solution du litige, il reste applicable même lorsque les procédures pacifiques ont été épuisées.

Le déclenchement de l'action du Conseil dépend ordinairement de l'initiative d'un membre de la Société, qu'il soit directement intéressé ou non. Aucune forme spéciale n'est prescrite pour la demande d'intervention. Le plus normal est que le membre directement intéressé saisisse le Conseil par une demande expresse, mais il se peut également qu'un autre membre de la Société des nations attire l'attention du Conseil sur un danger couru par la paix des nations. Dans le premier cas la demande d'intervention se rapproche d'une plainte, dans le deuxième, c'est plutôt d'office que le Conseil met une affaire à son ordre du jour, surtout s'il est saisi de la question par un de ses membres au cours même de sa session. On peut même citer un cas du différend entre le Panama et le Costa-Rica, où le Conseil, ayant sous les yeux certains rapports indiquant qu'une tension existait entre ces deux pays, en fit l'objet de ses délibérations sans qu'on puisse indiquer exactement un gouvernement qui a porté la question devant le Conseil. L'intervention du Conseil dans le différend entre la Bolivie et le Paraguay fut également entreprise d'office. Le Secrétaire général ayant communiqué au Conseil des informations de presse y relatives, le Conseil décida

d'adresser aux parties une sommation appropriée qui fut prise en considération. Il nous semble que c'est ce procédé qui correspond le mieux à la portée juridique de l'art. 11, et que le Conseil doit se saisir d'office toutes les fois que les informations sur les événements troublant la paix lui sont parvenues par n'importe quelle voie. L'art. 11 part de l'intérêt général et confère au Conseil une mission de pacification qu'il doit exercer indépendamment de toute demande des Etats intéressés et de sa propre initiative. Tel est le sens de l'article 11, au moins de son premier alinéa qui oblige le Conseil à prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix. L'initiative des Etats n'intervient qu'à titre subsidiaire. Malheureusement, l'interprétation officielle des dispositions de l'art. 11 est directement contraire.

Le Conseil, dit-on, peut être saisi valablement par un Etat membre de la Société des Nations. La question de savoir si un Etat non membre peut le saisir également, reste ouverte et très discutable. Dans la correspondance échangée en 1922 entre le gouvernement hongrois et le Secrétaire général, celui-ci émit l'opinion qu'une partie au différend qui n'est pas membre de la Société devra se borner à provoquer une demande de convocation du Conseil par un des membres, en les informant, soit directement, soit par l'intermédiaire du Secrétaire général, de l'état de choses qui, à son avis, menace la paix. Autrement, l'Etat non membre n'a aucun droit d'initiative dans l'éventualité d'une situation déterminée par l'art. 11 du Pacte ! Cette interprétation n'est pas juridiquement correcte. Il est vrai qu'elle traduit l'Etat d'infériorité des Etats non membres par rapport aux membres de la Société en ce qui concerne l'utilisation des organes de la Société des Nations en vue de garantir la paix. Mais on peut se demander, cependant, comment cette infériorité est compatible avec la mission de paix de la Société des Nations et la fonction dévolue au Conseil de maintenir la paix dans le monde, qui ne lui permet pas de se désintéresser des conflits qui naissent en dehors de la Société des Nations. La lacune juridique qui se produit entre cette obligation constitutionnelle du Conseil et le refus d'admettre la demande d'intervention d'un Etat non membre, ne peut être comblée même par une interprétation très large du

« droit » des membres à attirer l'attention du Conseil sur toute menace à la paix mondiale. Le Conseil doit lui-même apprécier les situations de nature à troubler le fonctionnement régulier de l'ordonnancement juridique international et s'ériger en interprète légitime des intérêts communs. Encore une fois, s'il y a lieu de parler du droit d'initiative des membres, ce n'est que dans la mesure où le Conseil, pour des raisons techniques, ne peut pas surveiller d'une façon constante les événements politiques, et doit être convoqué d'urgence en vue de prendre position dans une affaire survenue brusquement. C'est en réponse à cette nécessité technique que la dernière phrase du premier alinéa oblige le Secrétaire général à convoquer le Conseil à la demande d'un membre. Que le Conseil soit saisi par un Etat directement intéressé ou par un Etat étranger au conflit, sa compétence se trouve engagée. Seulement, dans les deux éventualités, la procédure ou, pour mieux dire, la promptitude de l'action du Conseil est différente, en relation étroite avec le caractère pressant ou non de la menace de guerre.

Le Conseil peut être saisi par l'Etat directement intéressé. L'art. 11 prévoit qu'en pareil cas le Secrétaire général convoquera immédiatement le Conseil. Le Secrétaire général ne détient du Pacte aucune compétence politique, il ne peut apprécier lui-même les faits et refuser la convocation urgente du Conseil. La demande d'intervention produit des effets automatiques. L'Etat intéressé est seul compétent pour constater l'existence d'une menace de guerre et demander la convocation du Conseil en vue d'empêcher ou d'arrêter les hostilités. Le Conseil ne peut pas apprécier les faits pour s'assurer si et dans quelles proportions une menace existe en fait. Juridiquement, la compétence des Etats dans la présentation des demandes est entièrement discrétionnaire et ne connaît d'autres limites que celles imposées par la conscience et par le sentiment de la responsabilité internationale. Au point de vue politique, la solution est quelque peu différente. La demande d'un Etat en vue de déclencher l'application de l'art. 11 est certainement un acte grave qui correspond dans une certaine mesure à une requête accusant l'autre Etat d'avoir commis un acte contraire au droit international. Même se basant sur l'alinéa 2 de l'art. 11, l'accusation d'avoir mis en péril la paix subsiste, bien que la menace

soit moins proche. Il est certainement souhaitable que les Etats, avant de saisir le Conseil, épuisent les moyens directs, tels que les négociations diplomatiques, les bons offices et la médiation de tierces puissances, etc. A propos de ces moyens directs, la discussion des questions devant le Conseil démontre que les Etats se sont servis de la menace d'un recours au Conseil comme d'un moyen de pression contre son adversaire politique. C'est un trait très caractéristique, qui indique qu'un grand changement s'est produit dans la psychologie politique. Ce n'est plus une menace d'appel à la force qui est un moyen de pression politique, c'est la menace d'appel à une instance internationale, chargée d'intervenir en remplacement de toute action subjective, et en suivant les méthodes juridiques convenues. Le progrès est incontestable. Il est d'autant plus grand que désormais les Etats faibles ont, eux aussi, un moyen qui peut être efficace de faire valoir leurs revendications justifiées dans les tensions internationales et ne sont plus handicapés par les puissances plus fortes. La possibilité de recours à une instance rend les Etats égaux.

Saisi d'office ou par la demande d'un Etat, le Conseil doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. Dans cette matière, il a une liberté d'action considérable qui donne à l'art. 11 une élasticité juridique s'accordant au mieux avec la diversité des aspects politiques des questions à résoudre. Mais la liberté d'action n'est nullement illimitée. Au contraire, les mesures à prendre et leur caractère sont déterminés par le sens général de l'art. 11 qui confère au Conseil un rôle préventif. Comme l'indique le rapport du Comité du Conseil, la Société des Nations doit, en vertu de l'art. 11, entreprendre toute action qui lui paraît sage, à l'exclusion de toutes les actions impliquant le recours à la guerre contre l'Etat récalcitrant. Autrement dit, les mesures à prendre en vertu de l'art. 11 s'arrêtent là où le Conseil est tenu de suivre la voie indiquée par l'art. 16 du Pacte. Cette interprétation paraît résulter de la texture actuelle des articles du Pacte. Mais elle n'est pas une conséquence logique de la fonction du Conseil, dont il est investi en vertu de l'art. 11. L'étendue de sa compétence doit être déterminée en fonction avec sa mission et avec les exigences matérielles de celle-ci : la compétence du Conseil doit être suffisante pour empêcher la guerre.

L'objet essentiel de l'activité du Conseil en vertu de l'art. 11 est de sauvegarder la paix. Dans les affaires qui ne menacent que de loin la paix, le rôle préventif du Conseil est réduit au minimum et il peut employer ses moyens politiques et juridiques en vue de la suppression de la tension ou du différend. Il intervient alors en amiable compositeur, en conciliateur et confie à un de ses membres la tâche délicate et ingrate parfois d'amener les parties en cause à un accord par les voies de négociations diplomatiques directes. Cette voie fut suivie, avec peu de succès il faut l'avouer, pour toute une série de conflits entre la Pologne et la Lithuanie au sujet de Wilna, ainsi que dans l'affaire également extrêmement compliquée des optants hongrois.

Tant qu'il s'agit de prévention des hostilités à craindre ou déjà engagées, le rôle du Conseil est infiniment plus difficile. Il peut proposer aux parties toute une série de mesures militaires et politiques destinées à rétablir la paix et la confiance entre les parties. Il peut les inviter à s'abstenir de tout acte d'hostilité, à retirer leurs troupes, à fixer une zone démilitarisée temporaire, à conclure un armistice, etc. L'application assez fréquente de l'art. 11 donne des indications très suggestives sur la manière dont le Conseil peut s'acquitter de ses devoirs, ainsi que sur tous les inconvénients qui peuvent se présenter comme conséquence directe du vice inné de notre texte, de la règle de l'unanimité.

Le conflit polono-lithuanien fut le premier différend international traité par le Conseil sur la base de l'art. 11 du Pacte. Saisi par le gouvernement polonais, le Conseil invita tout d'abord d'une manière pressante les deux gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour prévenir les hostilités. Ayant établi une ligne de démarcation entre les troupes des deux pays, il envoya sur place une Commission militaire de contrôle qui réussit à faire conclure par les parties un armistice et qui se chargea d'assurer sur place l'observation des obligations résultant de ce traité. Cependant, l'occupation de Wilna par les troupes du général polonais Zeligowsky compliqua la situation. La Commission de contrôle réussit à éviter, encore une fois, les hostilités en faisant établir des zones neutres séparant les troupes opposées, tandis que le Conseil obtint des deux

parties l'assurance formelle qu'elles s'abstiendraient de tout acte de force et feraient tout ce qui serait en leur pouvoir pour le maintien de la paix. Le règlement définitif du différend devenu impossible, le Conseil décida de retirer la Commission de contrôle, après quoi les zones neutres tombaient immédiatement dans le désordre, jusqu'au moment où la Conférence des Ambassadeurs fixa la frontière polonaise. Mais même ensuite les incidents de frontière se produisirent, sans cependant prendre de proportions menaçantes.

La fixation des *frontières albanaises* provoqua également l'intervention du Conseil en vertu de l'art. 11 du Pacte. En 1921, l'Albanie signala au Conseil les empiètements continuels de la Yougoslavie et de la Grèce sur les frontières albanaises. La fixation elle-même étant de la compétence de la Conférence des Ambassadeurs, le Conseil se borna à inviter les Trois Etats à s'abstenir de tout acte susceptible d'aggraver la situation. Malgré les assurances données par ces Etats, les troupes yougoslaves s'étaient avancées au loin dans le territoire albanais. Le Conseil fut encore une fois saisi, cette fois par la Grande-Bretagne. Devant le Conseil le gouvernement yougoslave se déclara encore une fois prêt à respecter la frontière albanaise fixée et à évacuer immédiatement tout le territoire occupé. Pour s'assurer de la juste exécution de cette promesse, la Commission d'enquête fut, entre autres, chargée de surveiller l'évacuation des troupes. Peu de temps après, elle fit savoir que celle-ci avait eu lieu.

Dans l'affaire concernant *la frontière de l'Irak*, les gouvernements turc et britannique s'étaient plaints d'incidents de frontière, le Conseil demanda aux parties d'user de leur autorité pour éviter les hostilités sur la ligne de *statu quo*, à quoi les gouvernements intéressés répondirent qu'ils ne laisseraient se produire aucun mouvement militaire ou autre, susceptible de porter atteinte à l'état actuel des territoires. Cependant, des divergences d'interprétation donnaient lieu aux violations réciproques de la ligne frontière et le gouvernement britannique soumit la question au Conseil qui, après avoir tracé une ligne de démarcation, nomma une Commission présidée par le général Laidoner (Estonie) et chargée de surveiller sur place l'observation de cette ligne. Le rapport présenté à la fin de sa mission

par le général Laidoner indiqua que de petits incidents de frontière avaient eu lieu, sans cependant prendre une importance sérieuse, et que le gouvernement turc n'avait facilité en aucune façon la mission du représentant du Conseil.

L'incident de frontière bulgaro-grec est un des rares cas où l'activité du Conseil en vertu de l'art. 11 fut couronné d'un succès incontestable. Le gouvernement bulgare fit appel à la Société des Nations et le président en exercice du Conseil, M. Briand, envoya immédiatement aux deux gouvernements des télégrammes identiques leur rappelant les obligations incombant aux membres de la Société des Nations, et les graves conséquences qui, d'après, le Pacte, résulteraient de leur violation. « J'exhorte donc, ajoutait-il, les deux gouvernements à donner sans aucun délai des instructions pour que, pendant l'examen de leur litige par le Conseil, non seulement aucune nouvelle opération militaire ne soit entreprise, mais que les troupes de chaque gouvernement soient immédiatement retirées derrière leurs frontières respectives ». Le premier soin du Conseil, dès qu'il ouvrit sa session extraordinaire convoquée d'urgence par le Secrétaire général, fut de demander aux parties en litige quelle suite avait été donnée aux suggestions du président. Les réponses furent assez évasives et peu satisfaisantes. Devant ce résultat, le Conseil se donna pour tâche d'assurer la cessation immédiate et sans conditions des hostilités et le retrait des troupes. Voici le texte du rapport présenté par M. Chamberlain à ce sujet : « Le Conseil n'a pas acquis la certitude que les opérations militaires ont cessé et que les troupes ont été retirées derrière leurs frontières nationales. En conséquence, il invite les représentants des deux Etats à lui faire savoir dans les 24 heures que les gouvernements bulgare et grec ont donné l'ordre, sans condition, à leurs troupes de se retirer derrière leurs frontières nationales, et dans les 60 heures que toutes les troupes soient retirées derrière leurs frontières nationales, que les hostilités aient pris fin et que toutes les troupes aient été averties qu'une reprise du feu ferait l'objet de sanctions rigoureuses. En vue d'aider le Conseil et les deux Etats intéressés, le Conseil prie les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie de donner à des officiers se trouvant à proximité l'ordre de se rendre immédiatement dans la région où

le conflit a éclaté et de rendre compte directement au Conseil, dès le moment où les troupes des deux Etats auront été retirées derrière leurs frontières respectives et où toutes les hostilités auront cessé, et, en tout cas, au moment de l'expiration de la période indiquée ci-dessus. Les deux gouvernements sont invités à donner à ces officiers toutes les facilités qui pourront leur être nécessaires en vue de l'accomplissement de cette mission ».

Les représentants des Etats en litige acceptaient ce rapport qui fut voté à l'unanimité et reçut ainsi la force d'une décision obligatoire. Deux jours plus tard, les représentants déclaraient devant le Conseil que des ordres catégoriques avaient été donnés à leurs troupes pour se retirer derrière leurs frontières respectives et s'abstenir de tous actes d'hostilité. Un peu plus tard, les attachés militaires firent savoir qu'aucun acte d'hostilité n'était perpétré de part et d'autre et que les troupes grecques avaient terminé l'évacuation du territoire bulgare envahi, avant le délai fixé par le Conseil.

Le Conseil a réussi à maintenir la paix. Il lui restait à déterminer les responsabilités. Les représentants de la Bulgarie et de la Grèce déclarèrent qu'ils acceptaient à l'avance toute décision que le Conseil pourrait prendre à ce sujet et le Conseil engagea une procédure d'ordre arbitrale.

Le conflit sino-japonais est à l'ordre du jour du Conseil par suite d'un appel chinois en vertu de l'art. 11 du Pacte. La Chine demandait au Conseil de prendre des mesures pour empêcher l'aggravation d'une situation qui met en danger la paix des nations, pour rétablir le *statu quo ante*, et pour fixer l'étendue et la nature des réparations pouvant être estimées dues à la Chine. Le Conseil vota à l'unanimité une résolution par laquelle il prenait acte : de la déclaration du Japon que ce pays n'a pas de visées territoriales et qu'il s'engage à retirer ses troupes à mesure que la sécurité de ses ressortissants serait assurée ; de la déclaration de la Chine assumant la responsabilité de la protection des Japonais. Par cette même résolution, les parties s'engageaient à ne pas aggraver la situation. Mais aucun contrôle sur l'exécution de cet engagement n'ayant été organisé, toute la résolution restait inopérante. Le Japon poursuivait méthodiquement ses opérations militaires et occupait peu à peu toute la Mandchourie. Tous les efforts ultérieurs du

Conseil, efforts hésitants et peu énergiques, se brisaient contre l'obstination du Japon qui profitait habilement de toutes les possibilités offertes par le Pacte, surtout de la règle de l'unanimité, pour traîner en longueur le conflit et pour exiger des concessions de plus en plus considérables au fur et à mesure qu'il plaçait le Conseil devant le nouveau fait accompli. Après de longs pourparlers privés, le Conseil aboutit à formuler une résolution qui put recueillir l'unanimité. Par cette résolution, il a institué une Commission d'étude composée de cinq membres chargée de procéder à une étude sur place et de faire un rapport au Conseil sur toute circonstance qui, de nature à affecter les relations internationales, menace de troubler la paix entre la Chine et le Japon ou la bonne entente entre les deux pays, dont la paix dépend. Mais les pouvoirs de cette Commission furent réduits au minimum. Il était entendu que si les deux parties engageaient entre elles des négociations, la Commission n'aurait pas qualité pour y intervenir ; il ne lui appartiendrait pas non plus d'intervenir dans les dispositions militaires de l'une ou de l'autre partie. Entre temps, le Japon se hasarda dans une autre aventure, celle de Changhaï, où se produisit une rencontre sanglante entre les forces armées des deux pays. Saisi par la Chine, le Conseil s'efforça, mais encore une fois sans aucun succès, de faire cesser les hostilités. C'est seulement après une grande bataille indécise, et à la suite de l'intervention des grandes puissances qu'un accord se conclut, en vertu duquel les forces japonaises se retiraient sous le contrôle des observateurs neutres et que le pénible et sanglant incident de Changhaï prit fin, tandis que la recherche d'une solution satisfaisante était déferée à l'Assemblée. Le Conseil se réserva bien le droit de suivre le conflit en se basant sur l'art. 11 du Pacte, mais en fait il n'a rien entrepris en vue de faire cesser les hostilités ou, pour dire la vérité, la guerre, entre la Chine et le Japon. Sa mission de la paix a complètement échoué, parce que, dès le commencement, il a fait de son pouvoir autoritaire l'objet de tractations diplomatiques avec l'Etat en rupture du Pacte, c'est-à-dire avec le Japon.

Avant de terminer l'exposé sommaire de l'application de l'art. 11 du Pacte, il faut indiquer encore des cas où les Etats, sans saisir directement le Conseil, ont éprouvé le besoin de le

tenir au courant de certains événements politiques qui préoccupaient l'opinion publique internationale et pouvaient donner lieu aux craintes que les dispositions du Pacte ne fussent pas observées.

En 1927, la Grande Bretagne fit parvenir au Secrétaire général, à titre d'information, un exposé sur sa politique en Chine, afin que les membres de la Société des Nations puissent se rendre compte que cette politique est en complet accord avec le Pacte. Le mémorandum anglais exposait notamment les circonstances qui ont décidé le gouvernement, par mesure de précaution, à envoyer en Chine des troupes pour assurer la protection de la vie et des biens des ressortissants britanniques, tout en ajoutant que la Grande Bretagne s'inspire et ne s'écarte aucunement de la politique inaugurée à la Conférence de Washington et basée sur le principe de l'intégrité et de l'indépendance de la Chine.

Un ans plus tard le Japon communiqua à la Société des Nations une déclaration semblable par laquelle il cherchait à justifier l'envoi des troupes japonaises dans la province du Chan-Toung et à donner un exposé détaillé sur les incidents entre les troupes japonaises et chinoises à Tsi-Nau-Fou. Des communications de même genre ont été faites par l'Albanie et la Yougoslavie lors du différend surgi à la suite de l'arrestation d'un membre de la légation yougoslave à Tirana, par la Grande-Bretagne et par la Perse en ce qui concerne leur dispute relative aux îles Bahreïn. Toutes les communications semblables ont pour but de dissiper les malentendus en offrant aux membres de la Société des Nations la possibilité de suivre les événements politiques les plus importants, sans engager aucune procédure déterminée. C'est aussi un moyen pratique de saisir l'opinion publique, moyen qui correspond, au fond, à la publication par les gouvernements des livres de couleur concernant leur politique dans une question déterminée qui menace la paix des nations.

L'application de l'art. 11 du Pacte a montré clairement les défauts de ce texte et surtout le danger de la règle de l'unanimité qui prive l'intervention de la Société des Nations de toute sa force. Au point de vue formel, toute décision du Conseil engage les parties. Seulement, et c'est précisément là la plus

grande faiblesse du texte, toute décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, dont ne sont pas exclues les voix des parties en cause. L'opposition d'un seul Etat, éventuellement d'un Etat intéressé, prive la décision du Conseil de toute force juridique et la transforme en une recommandation platonique. Le principe d'unanimité entre ici en contradiction, choquant la conscience juridique, avec la règle primordiale que personne ne peut être juge de sa propre cause. La règle de l'unanimité devient une prime à la mauvaise foi, un moyen pour les Etats obstinés de paralyser toute activité du Conseil, de priver de leur force juridique les constatations du Conseil. Grâce à cette unanimité anti-juridique, ce n'est plus le Conseil qui est juge de la situation, mais l'Etat en cause. Il est naturel que l'obstination méprisante d'un Etat puisse aller jusqu'à refuser au Conseil la compétence d'avoir une opinion propre sur une affaire, et jusqu'à se proclamer seul en mesure de connaître les exigences particulières d'une situation compliquée. Telle fut notamment l'attitude du Japon dans son aventure militariste en Mandchourie.

Il n'y a rien d'étonnant à ce qu'on ait cherché des moyens propres à renforcer l'autorité du Conseil et à apporter les modifications nécessaires permettant d'employer pour la sauvegarde de la paix les mesures vraiment efficaces dont l'application ne pourrait plus être mise en échec par l'opposition d'un seul Etat intéressé. Dans cet ordre d'idées il faut mentionner tout d'abord les traités de Locarno qui portent que, dans les cas où le Conseil est saisi d'une question visée par ces actes, il appartient à celui-ci de pourvoir à des mesures provisoires appropriées ; ils stipulent en même temps que les parties s'engagent à s'y conformer, à s'abstenir de toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision ou aux arrangements proposés par le Conseil, et, en général, à ne procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend. Pour la première fois les mesures conservatoires à décider par le Conseil sont déterminées par un texte conventionnel qui augmente ainsi la compétence du Conseil, d'autant plus que la décision peut être unanime à l'exclusion du vote des Etats directement intéressés.

La voie inaugurée par les traités de Locarno fut ultérieurement généralisée, sur la proposition de l'Allemagne, par un

traité modèle en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Par ce traité, les Etats s'engageaient, pour le cas où un différend s'élèverait entre eux et où le Conseil en serait saisi, à accepter et à mettre à exécution les recommandations provisoires du Conseil ayant trait à l'objet même du litige et tendant à prévenir toutes mesures des parties susceptibles à avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution d'un arrangement à proposer par le Conseil. Dans ce cas, les Etats s'engageaient également à s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'aggraver ou d'étendre le différend. Pour le cas où des hostilités seraient déjà engagées sans que toutefois, selon l'avis du Conseil, les possibilités d'un arrangement aient été épuisées, les Etats s'engageaient à se conformer aux recommandations du Conseil, ayant recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des Etats en cause et prescrivant le retrait des forces derrière leurs frontières nationales et invitant les Etats à respecter leurs intégrités respectives. Les Etats s'engageaient également à se prêter à toute action que déciderait le Conseil à l'effet de veiller à l'observation et à l'exécution des mesures qu'il aurait recommandées.

L'heureuse et féconde idée du gouvernement allemand fut reprise par la délégation britannique qui proposa, pour donner plus d'effet au mécanisme de l'art 11 visant à empêcher les hostilités et à les faire cesser aussitôt qu'elles ont éclaté, d'élaborer un projet de convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. C'est le Comité d'arbitrage et de sécurité qui fut chargé de cette tâche. Cependant, de grandes difficultés se présentaient. L'unanimité ne put pas se former sur les textes relatifs au caractère obligatoire des mesures militaires à prendre, ni sur la surveillance de l'exécution des mesures militaires recommandées par le Conseil. Les divergences furent portées devant l'Assemblée qui renvoya le projet à l'étude d'un comité spécial, lui donnant les directives suivantes : 1° la convention doit contenir des stipulations à l'effet d'assurer l'application intégrale de l'art. 11 du Pacte en vue de la prévention de la guerre, en rendant obligatoires pour toutes les parties contractantes les recommandations du Conseil qui tendraient à éviter le contact immédiat entre les forces opposées, ainsi que les incidents se produisant à une époque où les relations entre les

Etats impliqués dans un différend seraient devenues si tendues que, de l'opinion du Conseil, il y aurait menace de guerre ; 2° l'Assemblée a été également d'avis que la convention devrait prévoir le contrôle des mesures provisoires d'ordre militaire qui seraient édictées par le Conseil. Se basant sur ces directives, le comité spécial élaborait un projet de convention qui obtint l'unanimité.

L'économie du traité général est, dans ses grandes lignes, la même que celle du modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Par l'article premier du traité, les H. P. C. s'engagent à accepter et à mettre à exécution les mesures conservatoires d'ordre non-militaire que le Conseil pourrait recommander en vue d'empêcher l'aggravation du différend. L'art. 2 s'applique aux cas où les forces militaires d'un Etat ont pénétré sur les territoires de l'autre ou dans une zone démilitarisée ; le Conseil peut, dans ce cas, prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation et les H. P. C. s'engagent à se conformer sans retard aux mesures prescrites, sans préjudice des autres pouvoirs que le Conseil tient de l'art. 11 du Pacte. L'art. 3 prévoit la possibilité pour le Conseil de fixer les lignes qui ne devront pas être dépassées par les forces armées pour éviter ainsi les possibilités de contact entre les forces des parties en cause. Les H. P. C. s'engagent à se conformer aux recommandations du Conseil à ce sujet. Au fond, il s'agit de déterminer une zone neutre entre les forces militaires. Il faut rappeler ici qu'un certain nombre d'Etats étaient d'avis que les parties ne pouvaient refuser d'obéir au Conseil que si elles jugeaient ces mesures incompatibles avec leur sécurité nationale. C'était expressément se réserver le droit de vérifier la décision du Conseil, de reprendre sa liberté d'action. Les auteurs de la convention ont cependant eu la sagesse d'éliminer, autant que possible, le pouvoir d'appréciation subjective des Etats en cause. Le Conseil s'efforce, notamment, de fixer les lignes visées d'un commun accord avec les parties. A défaut d'un tel accord, il les fixera avec l'assentiment de la partie dont les forces sont visées, mais en tenant compte de certaines conditions d'ordre militaire et stratégique. Les H. P. C. conviennent, en outre, de donner à leurs forces militaires, si le Conseil le leur recommande, l'ordre catégorique de prendre toutes les précautions

nécessaires pour éviter les incidents. L'art. 4 de la convention parle de la surveillance de l'exécution des mesures recommandées par le Conseil. Celui-ci désignera, s'il le juge utile ou si une des parties le demande, des commissaires chargés exclusivement de constater sur les lieux l'exécution des mesures conservatoires. Sur la demande motivée d'une partie, le Conseil peut faire coïncider cette exécution avec l'arrivée des commissaires sur les lieux. Ces commissaires, auxquels les parties s'engagent à accorder toutes les facilités nécessaires pour l'accomplissement de leur mission, ne pourront pas procéder à une inspection plus étendue qu'il n'est nécessaire pour accomplir la mission définie, ni non plus à une inspection dans un but autre que la constatation du retrait des forces. Toute violation des mesures indiquées constatée par le Conseil, et maintenue en dépit de ses injonctions, fournit la présomption que la partie coupable a recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte, si la guerre éclate à la suite de cette violation. Enfin, l'art. 7 précise que les décisions et recommandations du Conseil seront obligatoires aux fins de la convention, si elles ont recueilli l'unanimité des voix, le vote des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité.

On voit donc bien toute l'économie de la convention qui constitue un amendement déguisé de l'art. 11 du Pacte. Les Etats reconnaissent d'avance certaines mesures conservatoires que le Conseil peut décider en toute liberté, et s'engagent à les exécuter, sous la surveillance des commissaires du Conseil qui contrôlent ainsi l'application de ses injonctions. Les décisions obligatoires du Conseil sont bien prises à l'unanimité, mais le vote des parties ne compte pas ; elles ne sont plus juges de leur propre cause. Ainsi, en ce qui concerne les principes de base de l'art. 11 du Pacte, la convention, en vue de renforcer les moyens de prévenir, la guerre a réalisé un progrès significatif et a muni le Conseil des pouvoirs lui permettant de sauvegarder efficacement la paix.

L'intervention préventive de la S. D. N. s'organise peu à peu. Les Etats ne sont plus maîtres de leur *jus belli ac pacis*, parce que c'est l'obligation de maintenir la paix qui prime, l'obligation de ne pas recourir à la guerre. Le Conseil surveille, sur la base de l'art. 11, l'exécution de cette obligation par les

Etats. Si l'intervention du Conseil n'arrive pas à faire triompher en toutes circonstances la cause de la paix, si l'article 11 du Pacte ne produit pas toujours les effets qu'on attend de lui, c'est parce que les méthodes nouvelles inaugurées par ce texte ne sont encore ni suffisamment enracinées dans la conscience juridique des peuples, ni organisées de façon à faire face aux violations toujours possibles de la part des Etats peu soucieux de respecter l'ordre juridique international, s'il leur impose l'obligation de s'abstenir de la violence dans la poursuite de leurs intérêts politiques. Le droit de contrôle de la S. D. N. qui s'amorce déjà à la base de l'art. 11 du Pacte doit être renforcé au fur et à mesure que s'organise la communauté internationale, pour atteindre l'efficacité du contrôle policier dans le droit interne.

3. La solution pacifique des litiges internationaux.

La solution pacifique des différends survenant entre les Etats est, normalement, de la compétence des organes judiciaires de la communauté internationale. Pour des raisons d'ordre politique, un certain nombre de différends qui de l'avis des Etats, ne sont pas susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, doivent être traités par divers organes de conciliation dont le plus important est le Conseil de la Société des Nations. Mais que ce soit une procédure arbitrale, judiciaire, de conciliation ou de simple médiation, elle reste au fond du ressort du pouvoir juridictionnel des différents organes qui sont appelés à donner ou à recommander une solution au fond du différend. C'est le contrôle juridictionnel que les organes judiciaires internationaux exercent sur la conduite des Etats, contrôle indépendant de toute surveillance administrative de la communauté internationale. Mais dans l'ensemble des questions soulevées par l'application des règles sur la solution pacifique des litiges, un certain nombre se prêtent à une surveillance des organes dirigeants de la communauté internationale. Telle est l'obligation même de recourir aux moyens pacifiques, telle est aussi l'obligation d'exécuter de bonne foi les sentences prononcées. C'est dans ces matières que les organes dirigeants

ont à exercer un contrôle qui n'est plus judiciaire, mais nettement administratif.

L'obligation de recourir aux moyens pacifiques est, comme on a eu l'occasion de l'indiquer, le corollaire logique de la renonciation à la guerre. L'art. 12 du Pacte traduit explicitement l'idée d'une étroite liaison entre la renonciation à la guerre et le recours obligatoire à une procédure pacifique. De même, le traité de Paris de 1927 exprime la même idée en stipulant dans son art. premier le principe de la mise de la guerre hors loi et dans son art. 2 la reconnaissance explicite que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre les Etats, ne devront jamais être recherchés que par des moyens pacifiques. Lors du conflit sino-japonais, M. Briand, président en exercice du Conseil, a mis nettement en relief ce principe, en disant que sauf le cas d'une disposition expresse des traités en vigueur, le Pacte n'autorise pas un Etat, quelque fondés que soient ses griefs à l'égard d'un autre Etat, à les faire prévaloir par des méthodes autres que les méthodes pacifiques indiquées à l'art. 12 du Pacte. C'est là, pour les membres de la Société des Nations, un principe fondamental.

Les textes indiqués ne parlent pas du contrôle de l'exécution de cette obligation. Seulement, il ressort de l'esprit même du Pacte que les organes de la Société des Nations doivent surveiller, en cette matière, l'application des dispositions fondamentales en vue de maintenir leur efficacité et de réprimer leur violation. Cette obligation découle nettement de la liaison entre l'art. 12 et l'art. 16 du Pacte, par lesquels les dispositions de l'art. 12 sont sanctionnées.

L'activité politique de la Société des Nations prend assez souvent la forme du contrôle sur l'exécution, par les Etats membres, de leurs engagements de recourir aux moyens pacifiques pour la solution de leurs différends. Le plus souvent, le Conseil intervient soit d'office, soit en faisant suite à un appel en vertu de l'art. 11 du Pacte. Il suffit de rappeler de nombreux cas où le Conseil lui-même ou son président en exercice rappellerent aux gouvernements en cause les obligations qui leur incombent et leurs engagements solennels en vertu de l'art. 12 du Pacte. Telle

fut notamment l'attitude de M. Briand lors du conflit bulgaro-grec, et, d'une façon plus nette encore, lors du conflit entre la Bolivie et le Paraguay.

Informé du conflit par le Secrétaire général, M. Briand, président en exercice du Conseil, envoya le 11 décembre 1928, un télégramme où il « affirmait son espoir que les deux Etats qui, par leur signature du Pacte, se sont solennellement engagés à rechercher par des voies pacifiques la solution des différends qui viendraient à s'élever entre eux, recourraient aux procédés conformes à leurs obligations internationales et, dans les circonstances présentes, apparaissent comme le plus recommandables pour obtenir, dans le maintien de la paix, le règlement de leur différend. » Les deux pays répondirent en se déclarant prêts à exécuter leurs engagements solennels et en exprimant le désir de rester fidèles aux suggestions du Conseil et aux stipulations du Pacte. Le Conseil, après avoir pris acte de ces déclarations, et après avoir exprimé sa ferme conviction que les obligations du Pacte seraient respectées, ajouta cette interprétation : lorsqu'il s'élève entre deux Etats membres un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils ne peuvent, sans faillir à leurs engagements, et notamment aux stipulations de l'art. 12, manquer de recourir, par quelque méthode que ce soit, à une des procédures de règlement pacifique prévu par le Pacte. Les parties furent ensuite avisées que le Conseil avait chargé son président en exercice de suivre les événements à toutes fins utiles. Comme les Etats en cause hésitèrent, malgré leurs déclarations, à recourir aux bons offices de la Conférence panaméricaine d'arbitrage, le président du Conseil informa les gouvernements respectifs que si, dans les tout prochains jours, ils n'acceptaient pas, sous une forme ou sous une autre, une médiation permettant de prévoir un règlement par des moyens pacifiques, le Conseil devrait sans doute entrer en session pour étudier les mesures qu'il y aurait lieu de prendre. Cette menace fut suffisante pour amener les Etats en conflit à accepter la conciliation.

On voit dans quelle mesure et comment le Conseil exerce sa haute surveillance sur l'exécution de l'obligation de rechercher avant tout une solution pacifique. Le plus souvent, il se base sur l'art. 11 du Pacte et son contrôle se fonde dans ce cas avec

la surveillance de l'exécution de la règle portant la renonciation à la guerre.

Le contrôle de l'*exécution des sentences rendues* présente certaines particularités qui le distinguent du contrôle de l'application des traités internationaux, bien qu'au fond il s'agisse, dans les deux cas, d'engagements internationaux de valeur juridique égale.

Autrefois, les Etats s'engageaient par le compromis à exécuter strictement les décisions des tribunaux d'arbitrage. A l'honneur des Etats il faut dire qu'ils observaient scrupuleusement cette obligation et, sauf dans deux ou trois cas, les sentences furent observées de bonne foi. On peut dire que c'est la conséquence directe de la juridiction facultative, de la soumission volontaire à l'autorité impartiale des juges choisis par les Etats en cause. D'autre part, l'élimination de la compétence des tribunaux de toutes questions d'importance grave avait pour conséquence que les sentences ne portaient que sur les différends de moindre importance, et les intérêts des Etats condamnés aux réparations ne s'opposaient pas à l'exécution intégrale des décisions rendues.

Les choses changèrent avec l'introduction de l'arbitrage obligatoire et surtout de la justice internationale, ainsi qu'avec l'élargissement de la compétence des tribunaux internationaux. Cités devant les organes judiciaires internationaux par une requête unilatérale de leur adversaire, obligés à reconnaître la juridiction de ces organes pour des questions d'une importance capitale pour eux, les Etats doivent — ce qui est fort naturel — avoir de grandes hésitations à exécuter strictement les devoirs qui leur sont imposés par une sentence. La tendance à soumettre à l'arbitrage, ou à un procédé de conciliation aboutissant à une décision définitive, des conflits d'ordre politique augmente encore le risque que les sentences ne soient pas exécutées par les Etats. Ceux-ci ne refuseront peut-être pas directement d'exécuter une décision, mais ils essaieront probablement d'y échapper en opposant une résistance passive ou en ne l'exécutant que partiellement. Ainsi, le progrès même de la juridiction internationale comporte le risque de violation et d'inexécution des sentences rendues.

La communauté internationale s'intéressait autrefois peu à

l'exécution des sentences arbitrales. Mais au fur et à mesure que la compétence des tribunaux augmente en s'étendant à des différends particulièrement importants pour la vie sociale internationale et touchant le fond même des relations internationales, la communauté ne peut plus rester indifférente à l'égard de la non-observation éventuelle des décisions de ses organes judiciaires. Ce n'est plus la morale internationale qui est en danger, c'est tout le fonctionnement régulier de l'appareil de l'organisation mondiale qui est atteint et mis en question par le refus d'un Etat de conformer sa conduite à la décision d'un tribunal. La communauté internationale doit prendre des mesures efficaces pour assurer le respect des sentences judiciaires. C'est son devoir, c'est sa fonction constitutionnelle. Le Pacte exprime déjà timidement cette idée quand il dit que, faute d'exécution de la sentence, le Conseil doit proposer les mesures qui doivent en assurer l'effet. En vertu de cette disposition, le Conseil doit, sur la requête éventuelle de la partie lésée, constater si la sentence rendue est vraiment restée inexécutée, et prendre ensuite les mesures nécessaires pour amener l'Etat récalcitrant à exécuter ses obligations.

La question du contrôle de l'exécution des sentences judiciaires prend une importance particulière en liaison avec le droit d'exécution forcée dont dispose l'Etat qui a obtenu gain de cause. En effet, si l'exécution d'une sentence, passée en autorité de chose jugée, est refusée par l'Etat qui a perdu son procès, l'autre Etat peut exiger, par tous les moyens mis à sa disposition, l'exécution de son droit incontestable. Il peut employer dans ce but sa force armée parce que, muni d'une décision judiciaire, il peut procéder à une exécution forcée qui est la sanction naturelle de toute obligation incontestable.

Il n'y a pas de doute que, avant la Société des Nations, les Etats devaient exiger eux-mêmes l'exécution des sentences et les sanctionner par leur force armée en recourant, le cas échéant, aux mesures de coercition ou à la guerre. Les Etats avaient à exercer dans ce cas une fonction internationale, ils usaient de leur compétence de faire respecter la réalisation du droit incontestable qu'est une décision passée en force de chose jugée. Mais l'inorganisation du procédé de l'exécution forcée (exécution qui est juste en soi et manifestement nécessaire dans

une société juridique) et l'absence de tout contrôle sur sa mise en œuvre, rendaient l'intervention des Etats en faveur de leur propre cause particulièrement dangereuse et pleine d'arbitraire. Il est vrai que, dans ce cas, le recours à la force est déjà précédé d'une décision définitive qui détermine l'objet de l'intervention. Mais il reste encore à constater, si la décision n'était vraiment pas exécutée, s'il y a lieu de procéder à une exécution forcée et par quels moyens. Ainsi, l'emploi de la force est encore déclenché, en fin de compte, par l'Etat intéressé à faire valoir son intérêt légitime. L'emploi de la force n'est pas contrôlé au cours de son application, pour le maintenir dans les proportions nécessaires, déterminées par le but même de la sanction, faire produire son effet à une sentence créant une situation juridique définitive et incontestable. Autrement dit, dans l'emploi de leur compétence internationale, les Etats restaient libres, leur compétence était si peu liée qu'on peut l'envisager comme discrétionnaire.

Naturellement avec l'intégration de la communauté internationale et avec l'évolution de son organisation juridique, la compétence discrétionnaire des Etats dans l'emploi de sanctions contre l'inexécution des sentences des instances internationales, compétence comportant de graves dangers à cause de l'organisation de son emploi, devait subir des restrictions considérables.

Arrivée avec le Pacte de la Société des Nations à supprimer le droit de recourir à la guerre dans certains cas, et ayant limité ainsi la force des sanctions unilatérales, la communauté internationale organisée devait, en contre partie, remplacer celles-ci par une sanction collective et objective. Assurer le respect des sentences prononcées — c'est une des fonctions principales et fondamentales de l'organisation internationale, c'est son devoir constitutionnel. Il faut absolument que l'organe gouvernemental de la communauté internationale ait son mot à dire en tout ce qui concerne la non-observation des décisions internationales et leur exécution forcée. D'une part, il faut insister sur la nécessité qu'il y a d'assurer, en toute hypothèse, l'exécution des sentences rendues, parce qu'un droit incontestable ne peut rester impunément violé. D'autre part, il faut organiser une procédure d'exécution forcée pour laisser le moins de place possible à

l'arbitraire de l'Etat qui, ayant obtenu à son profit une sentence, procède à une pression matérielle pour rendre la sentence efficace.

Le Pacte de la Société des Nations qui, pour la première fois, tend à assurer l'exécution des décisions judiciaires internationales, part cependant d'un autre point de vue, déterminé plutôt par des considérations politiques que juridiques. L'essentiel pour lui, c'est d'éviter la guerre. C'est dans ce but qu'il exige de ses membres l'exécution de bonne foi des sentences rendues et les oblige à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société des Nations qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. Telles sont les dispositions de l'art. 13,4. Elles sont loin d'être claires. Elles disent bien qu'une partie qui a obtenu à son profit une sentence, est garantie contre le recours à la guerre, de la part de l'autre partie, par toute la rigueur des sanctions du Pacte. Au fond, cette disposition n'affirme que le caractère définitif de la solution par voie judiciaire. Mais le Pacte est moins explicite sur la procédure à suivre en cas de non-observation de la sentence. Il semble bien qu'en attribuant au Conseil le devoir de proposer les mesures nécessaires pour assurer son effet à la sentence, on ait voulu limiter le droit des Etats d'exercer une pression à l'égard de l'Etat récalcitrant, et conférer au Conseil le soin d'exiger l'exécution de la décision. Mais le Pacte ne contient pas de disposition nette refusant aux Etats toute action unilatérale en vue d'amener leur adversaire à l'exécution intégrale de la sentence. On peut même déduire du texte que les Etats ont conservé le droit de recourir aux mesures de coercition et à la guerre contre l'Etat qui ne se conforme pas à la sentence rendue. On doit en conclure que les Etats ont simplement la faculté, et non le devoir, d'attirer l'attention du Conseil sur le fait de la non-exécution d'une décision judiciaire. Cette interprétation de l'art. 13,4 paraît d'autant plus juste que les pouvoirs que détient le Conseil dans cette matière sont minimes. Il propose des mesures... Encore faut-il, pour que les mesures soient simplement proposées, l'assentiment de la partie contre laquelle elles doivent être prises ! La règle de l'unanimité fait apparaître ici très nettement son caractère antijuridique dans les cas où elle entre en opposition avec la règle que

personne ne peut être juge de sa cause. Le Conseil est paralysé dans son activité d'organe de contrôle par la règle de l'unanimité et il ne peut assumer ses devoirs. Ce sont encore les Etats eux-mêmes qui doivent assurer l'exécution des sentences rendues, l'intervention du Conseil ne pouvant être efficace.

Mais, même malgré cette insuffisance de la compétence du Conseil, l'art. 13,4 du Pacte expose un principe très important, parce qu'il reconnaît pour la première fois un certain contrôle du Conseil sur l'exécution des sentences internationales, bien qu'il ne le munisse pas de pouvoirs suffisants pour assumer l'importante fonction d'assurer la réalisation du droit menacée par la non-observation des sentences judiciaires. Dans cette matière, l'organisation internationale n'a pas encore atteint le degré de développement désirable.

Les choses ont bien changé avec la mise en vigueur du traité de Paris. Le droit à la guerre étant supprimé, les Etats ne peuvent plus exiger par la force militaire l'exécution des décisions judiciaires. Il faut donc absolument que la Société des Nations se charge d'assurer le respect des sentences rendues, qui ne doivent rester, en aucun cas, lettre morte, faute d'une sanction effective. Répondant à cette nécessité, on a été unanime à reconnaître l'existence du devoir constitutionnel, incombant au Conseil, d'assurer l'exécution, lorsqu'il en est sollicité par un Etat qui a obtenu à son profit une sentence arbitrale ou judiciaire et qui s'est heurté à un refus persistant d'exécution de la part de l'autre partie. Pour débarrasser le Conseil des entraves apportées à son action dans ce sens, on a proposé lors de l'amendement du Pacte, en vue de le mettre en harmonie avec le traité de Paris, de ne pas compter dans le vote sur les mesures à prendre les voix des parties. Ainsi, sous l'influence des principes du traité de Paris, on voit non seulement la réaffirmation du principe, mais aussi le renforcement de la compétence du Conseil en vue d'exercer un contrôle effectif sur l'exécution des sentences internationales.

Dès lors, le procédé à employer en cas de violation d'une décision judiciaire serait le suivant : l'Etat bénéficiaire de la sentence fera un appel au Conseil, en attirant l'attention de celui-ci sur la non-observation d'une sentence rendue et en le priant de faire respecter son droit incontestable.

Le Conseil constatera cette non-observation, totale ou partielle, et prendra toutes les mesures nécessaires pour rendre la décision efficace. Si l'Etat récalcitrant persiste dans son attitude, le Conseil pourra autoriser l'Etat bénéficiaire de la sentence à poursuivre l'exécution forcée, sans cependant recourir à la guerre. Il rentrera également dans les pouvoirs du Conseil de faire appel, le cas échéant, à des Etats tiers en vue d'appliquer contre l'Etat réfractaire les mesures susceptibles de faire respecter la sentence. Il est entendu, en outre, que toute action entreprise sur autorisation du Conseil doit garder le caractère d'une exécution policière et rester limitée au strict nécessaire pour obtenir le but visé.

Ainsi se perfectionne la garantie de l'exécution des sentences arbitrales et judiciaires. Le rôle de la surveillance du Conseil dans cette garantie est prépondérant. En vertu de la réglementation juridique envisagée, il sera chargé d'exercer un double contrôle. D'abord sur le fait même, de savoir si la sentence fut exécutée ou non, et si, par conséquent, le déclenchement des sanctions est justifié ou non ; ensuite, après avoir épuisé ses propres moyens de persuasion et après avoir autorisé un ou plusieurs Etats à procéder à une exécution forcée, pour contrôler cette dernière au point de vue de la conformité des moyens au but visé.

Les sentences judiciaires et arbitrales qui donnent une solution définitive aux différends internationaux, seront prochainement surveillées dans leur exécution par le Conseil. On ne peut dire la même chose des solutions proposées par les divers organes de conciliation, parce que, le plus souvent, ces solutions ne sont pas définitives et nécessitent, pour devenir telles, l'approbation de la part des Etats en cause. Mais dès qu'une recommandation est devenue définitive et obligatoire, il faut que son exécution soit surveillée. Bien qu'aucun texte ne vise spécialement la possibilité et la nécessité d'exercer un contrôle dans de tels cas, le Conseil, et éventuellement l'Assemblée, peuvent toujours surveiller l'application de leurs décisions survenues dans les conflits internationaux portés devant eux. Nous avons eu l'occasion d'indiquer plus haut, à propos de l'intervention de la Société des Nations en faveur de la paix, que les mesures prises en vue d'éviter l'aggravation des situations dange-

reuses sont constamment surveillées dans leur exécution par le Conseil, par l'intermédiaire de ses commissaires spéciaux, et que cette pratique jurisprudentielle est en quelque sorte légalisée par la convention en vue de renforcer les moyens de prévention contre la guerre. Nous avons vu également que les statuts politiques élaborés sous les auspices de la Société des Nations sont aussi soumis au contrôle des organes internationaux. Il est tout à fait logique que les décisions définitives prises sur le fond des différends internationaux soient surveillées, elles aussi, par les organes de la Société des Nations. La nécessité de cette surveillance est si évidente que le Conseil n'a pas hésité à s'ériger en organe de contrôle à l'égard de ses résolutions passées en autorité de chose jugée par suite de leur acceptation par les Etats en cause.

La solution adoptée à l'unanimité par le Conseil, dans l'affaire de Mossoul fut ensuite mise à exécution par la Grande-Bretagne qui en informa le Conseil. Les négociations directes entre la Grande-Bretagne et la Turquie ayant abouti finalement à un accord impliquant une légère cession de territoire, le Conseil prit acte de cette modification et l'approuva, après quoi l'affaire fut définitivement close.

L'incident de frontière bulgare-grec provoqua une résolution du Conseil donnant la solution de fond du conflit. La résolution contenait des recommandations d'ordre militaire et politique, sur l'application desquelles les gouvernements grec et bulgare devaient faire parvenir au Conseil des rapports trimestriels. Sur certains points visés par la résolution, le Conseil put constater que celle-ci avait reçu son application intégrale, tandis que sur d'autres (l'indemnisation des émigrants) cette application demanderait encore longtemps l'aide technique des organes de la Société des Nations, surtout de son comité financier.

La pratique récente confirme plus fortement le droit d'exercer un contrôle sur l'exécution des règlements des conflits internationaux. Le rapport adopté par l'Assemblée dans l'affaire sino-japonaise prévoit la création d'un comité spécial chargé de suivre l'application des dispositions fondamentales de ce rapport. Un comité semblable fut constitué également par le Conseil pour suivre l'exécution du rapport approuvé à l'unanimité concernant le différend entre le Pérou et la Colombie. De sorte

qu'on peut considérer comme établie la pratique de faire contrôler par des organes spéciaux l'exécution des rapports du Conseil approuvé à l'unanimité et constituant un substitut d'une décision judiciaire définitive.

Une tendance intéressante à légaliser le contrôle de la Société des Nations, à le fixer dans un texte précis, fut faite par le Comité des Onze, chargé de mettre en harmonie les pactes. Ce Comité a notamment assimilé le rapport unanime du Conseil à une décision judiciaire quant à sa force exécutoire, ce rapport ayant une autorité telle qu'il devait s'imposer à la volonté des Etats. Le caractère obligatoire des conclusions du rapport unanime du Conseil ainsi précisé, il a fallu poser immédiatement la question de l'exécution, parce qu'une décision obligatoire ne devait pas risquer de ne pas être exécutée. Il va de soi, dit le rapport du Comité des Onze, que les Etats peuvent toujours poursuivre, par leurs propres moyens, l'exécution des solutions indiquées par le Conseil, sans toutefois pouvoir recourir à la guerre. C'est seulement s'ils échouent dans leurs tentatives d'exécution qu'ils demanderont au Conseil d'intervenir et de prendre toutes mesures nécessaires. Pour exercer ici une influence décisive, le Conseil devait être autorisé, faute d'exécution de la recommandation, à proposer les mesures propres à en assurer l'effet. Les conséquences juridiques d'une telle disposition sont évidentes : elle place l'exécution des conclusions du rapport unanime du Conseil sous la haute surveillance de celui-ci, dans la même mesure où cela se passait jusqu'ici pour l'exécution des sentences judiciaires. Seulement, la sous-commission de la première Commission de l'Assemblée n'a pas suivi le Comité des Onze dans la reconnaissance du caractère obligatoire des rapports unanimes et n'a pas organisé d'intervention de surveillance du Conseil. N'hésitait-on pas ainsi, une fois de plus, à substituer à une sanction subjective des décisions internationales une sanction objective et organisée, déclenchée par le Conseil et contrôlée par lui, ne repoussait-on pas un perfectionnement salulaire de l'organisation juridique de la communauté internationale ? Une telle hésitation ne peut, cependant, contrecarrer le développement en marche du contrôle international sur l'exécution des décisions définitives et obligatoires des instances internationales, contrôle qui s'impose par lui-même

dans toute communauté ayant une juridiction obligatoire et qui est déjà largement accepté en pratique de la Société des Nations.

4. *La garantie des compétences.*

Les règles du droit international qui déterminent les compétences étatiques, et les répartissent, créent des situations légales qui ne peuvent être modifiées que par des voies légales. De tout temps on a cherché les moyens d'assurer les compétences des Etats contre toute violation, contre toute modification par la force. La conclusion des alliances défensives et offensives fut la principale méthode de garantie des compétences. Deux ou plusieurs Etats, se sentant menacés, contractaient une alliance en vertu de laquelle ils s'engageaient à se prêter mutuellement secours contre toute agression d'un certain Etat tiers. On peut dire que tout le système de l'équilibre politique se basait sur les alliances qui étaient son expression technique. La garantie matérielle offerte par les traités d'alliance se caractérise par sa particularité et par sa localisation. La méthode d'alliance qui conduit, en fin de compte, à étendre le danger de guerre et à mettre en péril la paix du monde, dans le cas où les Etats alliés profitent de leurs forces réunies pour satisfaire leurs intérêts propres, fut expressément condamnée après la grande guerre. Le Pacte de la Société des Nations, répondant au désir manifeste de garantir les compétences des Etats membres, introduit une nouvelle forme de garantie par son art. 10. Cet article tend à organiser, avec l'aide de la Société des Nations, un système de garantie mutuelle, générale et égale pour tous les membres qui s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres sans exception (1).

Sans doute, l'idée d'une garantie des compétences semblable à celle de la S. D. N. existait déjà depuis longtemps, parce qu'elle est inséparable de l'idée de l'organisation de la communauté. Mais l'organisation de cette garantie ne se basait, en

(1) L'idée d'admettre l'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie dans la Société des Nations, sous réserve de la non-application à leur égard des obligations de garantie de l'art. 10, fut rejetée comme juridiquement impossible et comme incorrecte, pour ne pas dire davantage.

général, que sur la force des Etats eux-mêmes, isolés ou alliés. Seulement, peu à peu, on arriva à protéger l'indépendance de certains Etats contre toute modification par la force de leur statut juridique, et on réalisa cette protection par les traités de garantie : les Etats tiers s'engageaient à garantir certaines situations politiques, dans leur intérêt commun, et à empêcher leur violation par la force armée. L'objet des traités de garantie peut être assez différent. Ordinairement, ce sont les régimes de neutralité perpétuelle ou de neutralisation, dont le maintien est assuré, ainsi que, moins souvent, l'intégrité de certains Etats faibles. La garantie par les Etats étrangers apparaît comme un procédé plutôt exceptionnel, appelé à arrêter la politique d'expansion d'un Etat plutôt qu'à garantir la sécurité juridique d'un régime conventionnel. Ainsi, l'intégrité de la Turquie fut garantie au Congrès de Paris (1856) pour éviter la mainmise de la Russie sur les détroits turcs. L'origine des neutralités suisse, belge et luxembourgeoise est également politique.

La structure juridique de la garantie était assez rudimentaire. En général, elle ne comportait pas de contrôle, ni sur l'application du statut garanti, ni sur l'exécution par les Etats garants de leurs obligations. Et cependant la question du contrôle devait se poser immédiatement. En effet, à qui appartient-il de constater la survenance d'un fait qui fait jouer l'obligation de garantie ? A qui, enfin, le droit de surveiller, si les Etats garants ont exécuté leurs obligations découlant du traité ? Selon la conception juridique d'autrefois, c'était l'Etat garanti seul qui était en droit d'exiger une intervention des Etats garants pour protéger par la force la neutralité ou l'intégrité violées. C'était à lui alors de constater la violation, de qualifier un acte comme provoquant la mise en marche de l'appareil de garantie. Le gouvernement fédéral suisse exprima ce point de vue avec une netteté catégorique dans sa note du 4. XII. 17, par laquelle il déclarait que le droit de décider si, et dans quelles circonstances, il faut demander l'aide des puissances garantes, n'appartient qu'à la Confédération suisse. (1) Il semble, cependant, qu'il soit juridiquement peu défendable d'attribuer à cette

(1) Cité d'après M. WALDKITCH. *Das Völkerrecht* p. 224.

attitude politique une portée générale et de refuser aux Etats garants tout contrôle sur la survenance d'un fait-condition, dont dépend leur intervention. Le régime de la neutralité, ou tout autre statut juridique garanti, n'est pas institué en vue de protéger les collectivités dont l'ordre juridique est déterminé par ces statuts, mais pour contribuer à la sécurité de la communauté internationale. Certes, les intérêts de l'Etat neutre sont également protégés par le jeu d'une institution publique internationale qui est un statut garanti, mais cela à titre secondaire et par voie de conséquence, dans les limites où les deux intérêts se confondent (1). Si l'Etat neutre est le principal intéressé, il n'est point le seul ; les autres Etats, garants ou non, ont également intérêt à voir observer le régime de la neutralité et peuvent constater les faits qui, à leur avis, constituent une violation du statut. Les Etats garants sont même obligés de le faire en vertu de droit positif. Tant qu'un pouvoir impartial fait défaut, il faut admettre que chaque Etat garant peut surveiller l'application du régime garanti par l'Etat obligé, ainsi que par les autres Etats qui sont tenus de respecter le statut international garanti. Que la garantie soit individuelle ou collective, chaque Etat garant peut déterminer, en toute indépendance, si un fait donné constitue une violation du régime juridique fixé et si l'obligation de se porter garant est née. Certes, il arrive, en cas d'une garantie collective, que les Etats garants se concertent sur les mesures à prendre en vue de rétablir la situation, mais leur attitude individuelle ne change pas, par le simple fait de coordination, sa nature intrinsèque qui reste toujours subjective. Faute d'une constatation impartiale de la violation d'un régime spécial garanti, le déclenchement de la sanction contre le coupable dépend de la constatation subjective des Etats garants, ce qui, naturellement, peut avoir pour conséquence une négligence totale de leurs devoirs. Une construction juridique artificielle de l'obligation de la garantie collective semble même devoir affaiblir la portée de l'engagement de garantie. On prétend notamment, que l'obligation d'intervenir tombe, si un des garants n'accomplit pas la sienne. Cette prétention est manifestement inadmissible au

(1) SCELLE, *op. c.*, p. 123.

point de vue juridique. Elle a, peut-être, ses raisons politiques. Le refus d'un garant d'accomplir ses devoirs peut avoir pour conséquence de rompre la coalition des Etats garants chargés de faire respecter le droit, et de mettre un garant seul en face d'une grande puissance qui a violé le statut garanti, de sorte que le risque matériel de l'intervention devient trop grand. Au fond, c'est la même idée qui fait tomber la garantie du rapport majoritaire du Conseil sous l'éventualité de l'art. 15,7 du Pacte. Les puissances garantes, en se concertant, peuvent certainement éviter, dans une grande mesure, un semblable fractionnement. Le droit actuel, abstraction faite du droit de la Société des Nations, s'oriente déjà dans ce sens. La convention de Washington de 1922, par laquelle les neuf puissances s'engageaient à garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Chine (on reconnaît ici les termes du Pacte), indique qu'au cas de violation, les puissances se concerteront sur les mesures à prendre. Il est clair, qu'avant de décider le déclenchement des sanctions, les Etats doivent examiner, si, et dans quelle mesure, la violation, a eu lieu. Le contrôle individuel des Etats garants sur l'existence des circonstances exigeant l'accomplissement de leur devoir est remplacé dans une certaine mesure par une constatation collective qui, au fond, n'est que la somme des constatations individuelles.

Les garanties internationales avant la Société des Nations se caractérisent également par leur localisation. Comme le remarque M. Scelle, (1), la neutralité permanente (comme les régimes spéciaux semblables) n'est en somme qu'un succédané imparfait d'une organisation internationale de la sécurité. Ce sont là des tentatives pour assurer le jeu régulier de situations juridiques d'une importance particulière pour la paix et le commerce international, dans les endroits où l'intérêt national doit céder le pas aux intérêts internationaux, compris d'abord comme les intérêts d'un groupe d'Etats, mais reconnus ultérieurement comme ceux de la communauté internationale toute entière. Les traités particuliers de garantie sont, de même que les traités d'alliance, les préludes d'une garantie générale des compétences étatiques. Constituant déjà un progrès par rapport aux relations

(1) SCELLE, *op. c.*, p. 134.

ordinaires entre les Etats, ils sont encore loin de construire un système complet et irréprochable au point de vue juridique. L'organisation de la garantie, envisagée plutôt comme un droit que comme un devoir ou une fonction, est encore défectueuse et ne produit pas les effets voulus dans tous les cas. De nombreuses violations des régimes spéciaux le démontrent. L'intégrité de l'empire ottoman, garantie par les puissances en 1856, fut successivement violée en 1877 par la Russie, en 1908 par l'Autriche et en 1911 par l'Italie, sans que la garantie ait joué. Au contraire, la violation de la neutralité belge et luxembourgeoise par l'Allemagne provoqua l'intervention de l'Angleterre et l'intégrité de ces Etats fut restituée par la conférence de la paix en 1919. Ainsi, personne ne peut nier que le jeu de l'obligation de garantie était déterminé avant tout par des considérations politiques.

Avec la mise en vigueur du Pacte et de son art. 10, la garantie et la protection des compétences étatiques entre dans la voie nouvelle de son évolution qui se caractérise par la généralité de l'obligation et par l'organisation de son exécution. On peut dire que l'obligation de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats existait toujours. On peut même prétendre que l'obligation de les faire respecter existait également, parce que tout gouvernement devait maintenir et faire respecter le droit international. Quelle pouvait être autrement la raison des interventions internationales ?

La règle de l'art. 10 du Pacte existait dans la communauté peu organisée d'avant guerre, mais elle était mal définie, son application complètement inorganisée et laissée à la merci des passions politiques des Etats. De là ses vices et ses imperfections qui la réduisaient à néant. Avec l'intégration de la communauté internationale et avec son organisation plus cohérente, la règle de l'inviolabilité des compétences étatiques devait s'entourer de normes constructives permettant et assurant sa réalisation régulière.

La base du droit constructif dans cette matière est fournie par la reconnaissance expresse de l'obligation active des Etats de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale (les limites de la compétence territoriale) et l'indépendance politique (les modalités de la compétence réelle) des

Etats membres de la Société des Nations. Le Conseil doit, en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation : il doit organiser et faire jouer la garantie. Une répartition des compétences est donc envisagée entre les Etats et le Conseil. Quels sont leurs droits et devoirs respectifs dans l'accomplissement de cette fonction internationale de garantie ? L'étude de l'art. 10 dans son ensemble en doit donner la réponse.

L'application de l'art. 10 par les Etats et le Conseil a donné lieu à certaines controverses sur la portée du texte, controverses résolues dans un sens ou dans l'autre, de sorte qu'une certaine jurisprudence s'est dégagée déjà. Mais cette jurisprudence se porte plutôt sur une question particulière, à savoir si les mesures coercitives constituent un procédé autorisé par le Pacte ou non. Au contraire, une interprétation d'ensemble du texte fut tentée par les propositions d'amendement et par diverses commissions d'études chargées de préciser le sens de l'art. 10.

L'article 10 est destiné en premier lieu à assurer le maintien du *statu quo* compris comme un état de fait fixé par les règles internationales à un moment donné, et qui est devenu ainsi un état de droit qui, loin d'être immuable, ne peut être cependant, modifié que par des procédés légitimes dont est exclue la violence sous toutes ses formes. Pour faire jouer l'art. 10, il faut donc constater une violation de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique d'un Etat, et déclencher la sanction qui est l'intervention collective des Etats membres en vue du maintien ou du rétablissement de l'état de chose menacé ou détruit par l'agression. Cette obligation de garantie est si générale que, comme le remarque l'Institut du droit international dans sa résolution communiquée pour information au Conseil, elle s'applique à l'éventualité d'une agression même pleinement consommée et à celle d'un recours à la guerre qui n'impliquerait pas violation des engagements pris aux art. 12, 13 et 15 du Pacte.

Qui constate la violation de la règle exprimée à l'art. 10 du Pacte ? Suivant le droit d'avant-guerre, l'Etat garanti pouvait appeler l'attention des Etats garants sur toute violation du statut assuré qu'il ne pouvait pas repousser par ses propres forces. Mais les Etats garants étaient également en droit d'apprécier

subjectivement les circonstances qui pouvaient donner cours à l'obligation de garantie. La constatation d'une violation était l'œuvre concurrente des Etats juridiquement obligés. Avec l'institution de la S. D. N., c'est au Conseil que devait passer le droit de constater l'agression et de créer ainsi l'obligation de prestation de l'assistance. Il n'y a pas de doute que telle ait été la pensée des auteurs du Pacte. Mais bientôt le pouvoir du Conseil d'émettre un avis sur la question de savoir s'il y avait lieu à garantie, parut excessif aux Etats soucieux de ne pas être entraînés dans les conflits « par le simple jeu du Pacte » et contre leur volonté. Les amendements canadiens de 1920 et 1922 ont précisément pour but d'affaiblir le caractère obligatoire des décisions du Conseil et de donner aux Etats le droit d'apprécier individuellement, si la prestation de la garantie doit avoir lieu. La proposition canadienne avait pour but de réduire le caractère définitif de l'avis du Conseil à une simple recommandation : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil, mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son parlement, de sa législature ou de tout autre corps représentatif. » Une vive discussion s'engagea ensuite entre les adversaires et les partisans de l'art. 10. La sous-commission chargée par la IV^e Assemblée d'étudier la question, proposa un texte qui réduisait sensiblement les pouvoirs du Conseil : « Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires. » Cette proposition provoqua des objections graves tant au point de vue politique que juridique. M. Erich (Finlande) s'éleva vivement contre le droit des parlements et des autres corps constitutionnels, de juger d'une manière presque souveraine les obligations des Etats. La résistance vigoureuse des partisans de l'art. 10 déjoua la tentative de priver la constatation du Conseil de son caractère définitif en le soumettant encore à l'apprécia-

tion individuelle des Etats. On a insisté tout particulièrement sur le fait qu'il faut éviter, à tout prix, qu'un Etat puisse mettre en doute l'obligation même de maintenir l'indépendance de l'Etat menacé. Par suite de nombreuses interventions, on a refusé aux Etats le droit de juger si les circonstances donnent cours à l'obligation active, tout en leur laissant le pouvoir d'apprécier les mesures par lesquelles ils se proposent de s'acquitter de leur devoir. Une solution semblable fut adoptée également dans les textes par lesquels on se proposait de renforcer l'art. 10 du Pacte, notamment par le projet de traité d'assistance (1923) et par le Protocole de Genève (1924). On peut donc en conclure que la constatation des faits constituant une violation de la règle de l'inadmissibilité des modifications par la forces des compétences étatiques rentre dans la compétence exclusive du Conseil. Des doutes peuvent pourtant exister sur l'efficacité de cette constatation en toute occurrence. Il est à craindre, notamment, qu'en cas de nécessité urgente de protéger un Etat contre l'agression, les Etats ne trouvent des moyens d'échapper à l'exécution de cette obligation qui leur impose de lourdes tâches.

Si la constatation du Conseil doit, en règle, faire naître l'obligation de prestation de la garantie, on ne peut point dire que ce soit en toute circonstance le Conseil qui seul soit en droit de procéder à de telles constatations, à l'exclusion de toute appréciation individuelle des Etats. Ceux-ci conservent ce droit dans le cas d'une violation flagrante pour pouvoir intervenir promptement avant même que la constatation du Conseil soit faite. Une assistance donnée sans délai est d'une importance fondamentale, parce que la promptitude de l'aide est un élément effectif de la sécurité. Mais l'assistance d'un Etat tiers peut amener la guerre ou aggraver le conflit et rendre plus difficile la solution pacifique, ce qui rend l'intervention d'un Etat tiers particulièrement dangereuse dans certains cas, d'autant plus que les traités d'alliance peuvent obliger un Etat à entrer en guerre à côté de l'Etat qui est, en fait et en droit, en rupture du Pacte. On a tenté de résoudre cette difficulté à maintes reprises. Ainsi, par les accords complémentaires défensifs envisagés par les articles 6, 7 et 8 du projet de traité d'assistance mutuelle, les Etats signataires pouvaient, dans le cas d'agression flagrante, mettre à

exécution sans délai le plan d'assistance arrêté, sous la seule réserve d'informer sans retard le Conseil des mesures prises. Il semble bien que l'action immédiate soit permise ici avant l'intervention du Conseil seulement parce que les accords défensifs particuliers devaient être examinés par le Conseil, avant leur entrée en vigueur, au point de vue de leur conformité avec les principes du traité d'assistance mutuelle et du Pacte. Grâce à l'approbation du Conseil, ces traités et leur exécution, y compris la constatation des infractions, furent en quelque sorte légalisés. Il est intéressant de noter qu'une des objections contre le traité d'assistance mutuelle portait précisément sur les dangers d'une telle constatation individuelle. On a prétendu, notamment, que l'inclusion des accords spéciaux dans le traité d'assistance générale laisse la porte ouverte à des conflits éventuels entre le Conseil et les gouvernements, si une assistance particulière se déclenche avant que le Conseil ait pu se prononcer, et s'il constate ensuite qu'il n'y ait pas lieu de prêter assistance.

Le traité d'assistance mutuelle a voulu régler la question d'une constatation à faire avant une décision du Conseil. Le Protocole de Genève, qui avait envisagé une assistance générale, mettait tout le poids sur la promptitude de la constatation du Conseil qui, en cas de difficulté, pouvait prendre des mesures provisoires et conservatoires qui devaient rendre inutile la constatation individuelle laquelle, en principe, n'était pas admise. Au contraire, la question réapparaît immédiatement avec la conclusion des accords de Locarno qui abandonnent l'idée d'une assistance générale pour organiser une sécurité locale. Or, dans ces accords, la garantie est obligatoire et immédiate dès que l'agression aura été constatée par le Conseil, saisi à cet effet par n'importe quelle partie contractante. Elle est, au contraire, facultative en cas de violation flagrante, avant toute intervention du Conseil, en ce sens que les garants se réservent d'apprécier eux-mêmes la réalité de la provocation et l'urgence de leur intervention. Ce système, tout à fait approprié à une situation que le pacte rhénan a eu en vue, a été proposé comme un modèle à imiter dans les situations analogues, comme un système général de sécurité. Il est pourtant difficile de penser que les inconvénients de la constatation individuelle

soient si simplement résolus. Il semble plutôt qu'à côté de la constatation impartiale par un organe international, par le Conseil, suivant toute probabilité, il faut laisser de la place également pour une constatation individuelle dans les cas où la promptitude de l'assistance prime les autres considérations. Seulement, il faut limiter et réglementer dans toute la mesure du possible le droit des Etats de constater une violation et, par conséquent, de porter aide à la victime d'agression. Il faut, en outre, rendre la constatation aussi automatique que possible.

La constatation d'une agression en vertu de l'art. 10 du Pacte incombe au Conseil. Comment accomplit-il cette obligation ? Quelles sont les règles qui déterminent la décision portant sa constatation ? Le Pacte parle d'une agression extérieure. Il s'agit donc, en premier lieu, de déterminer la notion de l'agression et de la constater ensuite. La plus grande obscurité régnait, dans les débuts de la Société des Nations, quant à la définition exacte de l'agression. La Commission temporaire mixte exprima même l'opinion qu'il était impossible de donner une définition qui fût satisfaisante. Par conséquent, on devait laisser au Conseil une si grande liberté d'appréciation qu'en pratique l'unanimité nécessaire serait très difficile à atteindre. Le projet de traité d'assistance mutuelle contenait un commentaire relatif à la définition du cas d'agression. Ce commentaire déclarait qu'il n'y avait pas de critère militaire décisif d'une agression et exprimait vaguement l'opinion que dans le cas où l'agression serait précédée d'une période de tension politique, le Conseil aurait fait des efforts pour éviter la guerre et serait ainsi en mesure de se former une opinion sur les responsabilités des parties en cause.

Le Protocole de Genève tend, au contraire, à déterminer l'agression d'une façon aussi stricte que possible pour rendre automatique la constatation. Le Protocole fait une distinction entre la menace d'agression et l'agression. La menace d'agression est simplement mentionnée par l'art. 8 du Protocole et contient un renvoi à l'art. 7 qui parle des mesures à prendre en cas de violation des engagements pris de ne se livrer à aucun préparatif de solution belliqueuse et de s'abstenir de tout acte de nature à aggraver le différend. La plainte en violation de ces engagements devait être portée devant le Conseil. Celui-ci,

à moins qu'il ne soit d'avis que la plainte n'est pas recevable, devait procéder aux enquêtes et aux investigations nécessaires. Sur la base des résultats de ces enquêtes le Conseil, si une menace d'agression quelconque avait été établie, devait sommer l'Etat coupable de faire disparaître l'infraction. S'il refusait de le faire, le Conseil pouvait le déclarer coupable d'une violation du Protocole.

L'art. 10 du Protocole parle de l'agression proprement dite. Pour supprimer toutes difficultés de constatation, il a paru nécessaire de trouver une solution dans un système automatique où il ne serait pas absolument nécessaire de se baser sur une décision du Conseil. Cette solution, on l'a trouvée dans l'idée d'une présomption, valant jusqu'à preuve du contraire comme établie à l'unanimité par le Conseil, et limitant par des règles strictes la liberté d'appréciation individuelle. Sans doute, la certitude absolue sur la culpabilité n'était pas atteinte, mais la présomption était néanmoins si forte que le déclenchement des sanctions en pouvait résulter. Seulement, tous les cas d'agression n'étaient pas prévus par les présomptions. Par conséquent, il ne devait pas être possible de reconnaître toujours automatiquement l'agresseur. Une détermination devenait nécessaire et c'est au Conseil, mais non aux Etats qu'on avait confié le soin de constater qui était l'agresseur.

Le système des accords particuliers, inauguré par les traités de Locarno, revient encore une fois à la conception abandonnée avec le projet de traité d'assistance mutuelle, et confie au Conseil la difficile mission de déterminer l'agresseur sans lui donner la moindre indication sur la façon dont il doit s'acquitter de sa tâche. Sans doute la constatation d'une agression par le Conseil est déjà un progrès par rapport au temps passé quand la détermination de l'agression constituait le droit individuel des Etats, obligés par le devoir de garantie. Mais il est loin d'être satisfaisant de confier cette tâche au Conseil qui doit se prononcer soit à l'unanimité, laquelle, même si l'on en exclut les parties, est difficile à réaliser et dépend des sentiments politiques des Etats-membres, soit à la majorité, ce qui priverait une constatation de presque toute force exécutoire.

La constatation juridique est un acte de comparaison entre un fait et une règle. Elle est toujours difficile, si la règle est trop

générale et évasive. Pour permettre ou simplement pour faciliter la constatation il faut préciser la règle, il faut définir l'agression. Or, la notion de l'agression est encore nouvelle dans le droit international, qui admettait jusqu'ici la guerre-procédure, après avoir abandonné la distinction des canonistes entre la guerre juste et injuste. Cependant, dans le droit international actuel, cette distinction reparaît : la guerre d'agression et la légitime défense sont ses expressions modernes. Il faut déterminer ces notions qui ont pris une importance particulière après l'entrée en vigueur du traité de Paris du 27 août 1928. Le Protocole de Genève l'a fait par ses présomptions qui, peut-être, ne sont pas suffisantes, mais qui indiquent nettement la voie à suivre pour pouvoir exercer un contrôle valable sur la règle du respect de l'indépendance étatique contenue dans l'art. 10 du Pacte. La condamnation intégrale de la guerre et sa qualification de crime international doivent avoir des conséquences juridiques importantes. La guerre-procédé pouvait encore modifier valablement les compétences internationales et départir les territoires. Mais une guerre d'agression, qui est un crime, ne peut produire de telles modifications : l'acte contraire au droit est nul et ne peut pas avoir de conséquences juridiques ; il ne peut pas créer, modifier ou terminer une situation juridique.

Pour la première fois, une telle idée fut émise par M. Braga (Brésil) dans la proposition qu'il soumit à la deuxième Assemblée : » Tous les membres conviennent que seront nuls *pleno jure* les dispositifs de tout traité international qui sera conclu à l'avenir, accordant à un Etat qui ferait la guerre contrairement aux art. 12, 13 et 15 du Pacte : *a*) des indemnités et des réparations ; *b*) des clauses de pression économique contre le pays vaincu ; *c*) l'annexion du territoire. Par conséquent, tous les membres de la Société conviennent... de ne reconnaître sous aucune forme, la souveraineté de l'Etat agresseur sur les territoires de l'Etat attaqué. Le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements les mesures à appliquer ; les sanctions dureront jusqu'au moment où, conformément à l'avis du Conseil, les mesures d'exception imposées par l'Etat agresseur au pays vaincu cesseront et où le territoire usurpé sera restitué ». On voit bien que la proposition brésilienne ne se borne pas à poser une règle nouvelle, mais tend

à établir un contrôle suivi de sanctions vigoureuses, sur son application.

L'idée reparaît plus tard dans la résolution de l'Institut de droit international relative à la portée juridique de l'art. 10 du Pacte. Il y est dit, notamment, que cet article implique non seulement le maintien, mais également le rétablissement de l'état de chose menacé ou détruit par la violence. Cette thèse est d'autant plus significative que l'Institut n'admet la possibilité de changements au *statu quo* actuel par aucun moyen violent, même par une guerre tolérée par le Pacte. Mais c'est le délégué de la Finlande, M. Procopé, qui a exprimé d'une façon claire et décisive cette nouvelle idée devant l'Assemblée 1928 : « On doit déduire de l'art. 10 la conclusion que les membres de Société ne peuvent pas reconnaître comme définitive et valable une situation qui serait le résultat d'une agression ou d'un acte contraire à la règle sanctionnée par l'art. 10 du Pacte,... conclusion qui a été sanctionnée par le Comité de sécurité comme étant bien fondée ».

Une théorie voisine, bien que plus incertaine et moins générale, fut exposée par M. Stimson, secrétaire d'Etat américain, dans sa note adressée le 7 janvier 1932 au gouvernement japonais, dans laquelle il déclarait que les Etats-Unis ne pouvait reconnaître aucune annexion contraire aux traités en vigueur, du Japon en Chine et spécialement en Mandchourie. Ce point de vue fut développé davantage dans l'appel du Comité du Conseil au Japon, du 16 novembre 1932, qui, après avoir rappelé l'art. 10 du Pacte, déclare qu'aucun empiètement sur l'intégrité territoriale et aucune atteinte à l'indépendance politique d'un membre de la Société des Nations, commis au mépris de l'art. 10, ne sauraient être reconnus comme valables et effectifs par les membres de la Société.

La question fut discutée un peu plus amplement par les organes de l'Assemblée lors des travaux relatifs à la mise en harmonie du Pacte et du traité de Paris. M. Corneijo (Pérou) proposa l'amendement suivant à l'art. 18 du Pacte : « Le Secrétaire de la Société des Nations ne pourra enregistrer aucun traité de paix imposé par la force comme conséquence d'une guerre entreprise en violation du Pacte de Paris. La S. D. N. tiendra comme nulles toutes les stipulations qu'il pourrait con-

tenir et prêter tout son concours pour rétablir le *statu quo* détruit par la force ». Cependant, le Comité des Onze, tout en reconnaissant l'intérêt d'une telle suggestion, n'a pas cru pouvoir retenir cet amendement, inspiré d'une idée intéressante qui pourrait, à son avis, être prise ultérieurement en considération par la S. D. N.

Comme on le voit, l'idée féconde de M. Braga, qui découle directement et logiquement de l'art. 10 du Pacte, a commencé son évolution. Elle s'imposera tôt ou tard. Mais ce qui est intéressant, c'est que cette règle nouvelle, on l'a vu, se lie immédiatement à un contrôle. Bien davantage même : la réalisation de ce principe juridique semble impossible sans un contrôle, qui apparaît ici comme un élément indispensable de la technique juridique.

Le traité de Paris contient une condamnation absolue de la guerre. Toute guerre est illégitime. Il est expressément déclaré dans le préambule que les changements dans les relations mutuelles entre les Etats ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix. Le principe est clair : la violation doit être exclue et condamnée en tant que moyen de la répartition nouvelle ou des changements des compétences internationales. Dans cette matière, le traité de Paris ne fait que répéter l'art. 10 sous une forme un peu modifiée, parce qu'il ne parle plus d'une agression, mais d'une guerre agressive. Bien que la difficulté de déterminer la guerre d'agression soit au moins égale à la difficulté de définir, par des normes juridiques, la notion d'agression, la nouvelle qualification mérite d'être retenue. Elle comporte un peu de simplicité et de clarté, parce qu'elle parle d'un recours à la guerre, d'une initiative des hostilités et du mépris des solutions pacifiques. Ce recours à la forme tombe sous le coup d'une sanction : il prive la partie instigatrice du bénéfice du traité et rend légitime toute résistance, individuelle ou collective, à l'agression, toute sanction employée par la communauté internationale contre l'Etat qui compromet l'ordre international. Dès lors, il ne s'agit plus de déterminer l'agresseur, mais il faut aborder la même question sous l'angle opposé, et constater dans quelles circonstances la guerre de défense est légitime. Mais ici, une question délicate se pose inévitablement : qui constatera le

recours à la force en violation du traité de Paris et qui appréciera la légitimité de la défense ? Le traité est au plus haut degré normatif, il ne contient point de règles constructives. Il faut en conclure, et la correspondance échangée entre les initiateurs du traité le prouve, que la constatation est de la compétence de l'Etat victime d'une agression, que, suivant une note américaine, chaque nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et qu'elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. Dans le traité de Paris on revient ainsi à la conception ancienne d'une constatation individuelle et subjective. Cette conception est d'autant plus périlleuse qu'elle ouvre la voie aux possibilités d'abuser de la légitime défense, de masquer par cette notion une véritable agression. Le Japon ne prétend-il pas agir exclusivement dans les strictes limites de la légitime défense ?

Pour parer aux inconvénients de la constatation subjective, les Etats contractants autres que les parties en cause sont plus ou moins forcés d'apprécier les circonstances, de contrôler la justesse de la qualification. Il est très significatif que même les Etats-Unis, les plus hostiles à tout effort constructif dans le domaine international, s'inclinent devant cette nécessité et admettent l'idée d'une consultation des Etats signataires du Traité de Paris en vue d'organiser une résistance passive, sous forme de non reconnaissance des changements opérés par la violence. Mais à plus forte raison cette préoccupation anime-t-elle les discussions sur la mise en harmonie du Pacte avec les principes du traité de Paris. Au fond, cette harmonisation n'est rien d'autre qu'une transplantation des règles normatives de ce traité dans le cadre constructif du Pacte. Dans le droit de la Société des Nations, la qualité de décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense ne peut plus être de la compétence exclusive d'une partie en cause. L'usage qu'un Etat prétendrait faire de ce droit, dit M. Rolin dans son rapport sur l'amendement du Pacte en 1932, n'échapperait pas à la discussion des autres Etats intéressés, et est soumis à l'appréciation du Conseil, notamment dans l'éventualité où l'application de l'art. 16 est en cause. Il semble, cependant, que l'ap-

préciation du Conseil soit nécessaire également dans toutes les éventualités où il doit prendre des mesures propres en application des dispositions du Pacte, son droit de contrôle n'étant pas limité.

Ainsi, le contrôle s'établit peu à peu sur l'exécution des obligations passives résultant de l'art. 10 du Pacte. On considère déjà comme le plus normal l'attribution de la compétence de contrôle au Conseil de la Société des Nations, en limitant ainsi l'appréciation subjective des Etats intéressés, et en les forçant à se considérer comme liés juridiquement par la constatation du Conseil. C'est cette dernière qui fait naître l'obligation juridique de porter assistance aux victimes d'une agression, sans laisser aux Etats le pouvoir d'apprécier individuellement les circonstances. Cependant cette centralisation du contrôle en dehors des membres individuels de la communauté internationale provoque une vive résistance des Etats soucieux de garder intacte leur liberté d'appréciation afin de régler ensuite leur conduite suivant leurs points de vue politiques, sans tenir compte de ce qui est de droit. Cette résistance fait parfois reculer les progrès réalisés dans la concentration du contrôle dans les mains d'un organe international impartial, mais la force même des choses pousse la communauté à revenir toujours sur la voie du perfectionnement graduel de l'organisation mondiale, perfectionnement qui suit la route indiquée par la technique juridique de l'intégration des sociétés : le contrôle individuel et subjectif est un procédé primitif qui doit être remplacé par un contrôle institutionnel réunissant les garanties d'impartialité et d'efficacité.

L'agression et la guerre d'agression sont les principales menaces pour la stabilité des compétences étatiques dans l'ordre juridique international. Par le contrôle de ces actes, ainsi que par la mise en œuvre des sanctions adéquates, se réalise la garantie des compétences internationales, si rudimentaire encore dans la communauté amorphe d'avant-guerre, un peu plus perfectionnée dans les cadres de la Société des Nations, Cette garantie n'est pas encore juridiquement achevée, elle est peut-être difficile à réaliser dans l'état politique actuel. Mais le besoin d'une garantie des compétences se fait de plus en plus sentir et provoque de nouvelles tentatives pour donner de la vie à l'art. 10 du Pacte.

5. — *La révision des traités.*

Si le droit international d'avant guerre admettait en général, que la réglementation et la répartition des compétences pouvait s'opérer soit par un accord, soit par l'emploi de la force, ce dernier procédé est nettement condamné par le droit de la Société des Nations et, d'une façon plus large, par la conscience juridique actuelle. Le préambule du Pacte parle de l'obligation des Etats de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement les traités. L'art. 10 garantit l'ordre établi par les traités en vigueur contre toute violation par la force, abstraction faite de la concordance des traités avec la justice réelle. Ce n'est que par un accord que les parties peuvent modifier la base juridique de leurs relations mutuelles. Mais un accord suppose le consentement de deux ou plusieurs Etats, sans lequel aucune modification n'est réalisable. Dès lors, une partie, éventuellement celle qui est une des nombreuses *beati possidentes* et qui profite de la protection possessoire, peut, par sa résistance, perpétuer l'injuste réglementation des compétences. Autrefois, l'emploi de la force, la guerre, pouvait briser une résistance égoïste de ce genre, mais avec la condamnation de la guerre on risque d'éterniser un ordre juridique contraire aux nécessités sociales et cela, pour ainsi dire, de plein droit formel. De cette façon un fossé peut se créer entre le droit positif et la justice. Pour y parer, il faut, de toute évidence, organiser une instance de révision des traités, il faut entrer dans la voie du contrôle de la réglementation du contenu et de la répartition territoriale des compétences étatiques par une autorité internationale. Cela est réalisé, timidement d'ailleurs, par le Pacte où se trouve dans l'art. 19 une indication dans ce sens.

La question de la révision des traités, quoique d'une grande importance théorique et pratique, se présente, cependant, sous une forme limitée. En effet, la plupart des traités actuels prévoient ordinairement soit la responsabilité de leur dénonciation, soit des procédés de révision. Dans ce dernier ordre d'idées, il faut indiquer tout d'abord la disposition de l'art. 8 du Pacte, suivant laquelle les plans de réduction des armements devaient faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision

tous les dix ans au moins. Les Etats membres n'ont pas le droit de dépasser, sans le consentement du Conseil, les limites fixées aux armements. Il s'ensuit que leurs revendications dans ce sens doivent être appréciées et approuvées par le Conseil qui détient ainsi le pouvoir de révision. Le projet de convention sur le désarmement est plus explicatif encore. La Commission préparatoire, bien que désireuse de donner aux dispositions de la convention le maximum de stabilité, ne pouvait pas, cependant, ne pas prévoir la possibilité de certaines dérogations dans des circonstances graves. Seulement, en acceptant le principe des dérogations, elle s'était efforcée de prendre des précautions pour éviter les abus auxquels un système de dérogations pourrait éventuellement ouvrir la voie. Ces précautions, elle les a prises en réglementant le droit de dérogation et en soumettant au contrôle son application. Les circonstances qui peuvent justifier une dérogation éventuelle doivent constituer une menace pour la sécurité nationale ; la dérogation aura un caractère purement provisoire, et lorsque les raisons qui lui servent de fondement auront cessé d'exister, les armements, momentanément accrus, devront être ramenés au niveau convenu. Il a paru impossible de subordonner la mise en vigueur des mesures impliquant dérogation à une autorisation préalable. Chaque Etat pourra prendre de sa propre initiative les mesures que comportent les circonstances, et, en ce sens, aura le droit d'apprécier leur gravité. Mais il doit notifier immédiatement cette dérogation à sa portée à la Commission permanente du désarmement et joindre à cette notification un exposé complet du changement de circonstances dont il se prévaut. Les autres Etats se concerteront alors sans retard sur la situation ainsi créée et pourront recourir, en cas de divergence, à l'arbitrage obligatoire pour tous les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention.

Toutes les conventions du travail contiennent une clause prévoyant que, au moins une fois tous les dix ans, elles doivent faire l'objet d'un rapport sur leur application. Sur la base de ces rapports, le Conseil d'administration aura à décider s'il y a lieu d'envisager pour certaines de ces conventions l'ouverture de la procédure de révision. Il est certain que les Etats signataires peuvent présenter leurs suggestions et demander une

révision. Mais c'est le Conseil d'administration qui apprécie les faits et contrôle les titres des revendications, afin de s'assurer de la nécessité de la révision. On voit bien que celle-ci ne dépend pas de la volonté d'un Etat mécontent, mais de l'appréciation objective d'un organe international. L'ouverture de la procédure de révision ne dépendant pas d'un seul Etat, toute la révision se fait sous le contrôle du Conseil d'administration et de la Conférence générale.

Des dispositions semblables sont insérées dans la plupart des conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations. Il faut bien souligner les caractéristiques de tous ces procédés de révision. Leur ouverture dépend de la décision d'un organe international prise soit de son propre mouvement, soit sur la demande d'un certain nombre d'Etats prévu. La révision même est opérée par les Etats contractants, c'est-à-dire par le même organe législatif qui a établi le texte initial. Il ne s'agit pas d'imposer une révision. On ne peut citer qu'un cas, où la décision d'un organe fut prévue comme injonction aux parties en vue d'une révision : c'est le projet de traité d'assistance mutuelle qui, envisageant les accords supplémentaires, les subordonnait à l'approbation du Conseil, lui donnant le droit de suggérer aux parties les modifications désirables. Mais la base de cette intervention autoritaire du Conseil — la compatibilité des traités — est tout à fait différente de la révision au fond.

Si la plupart des traités internationaux actuels prévoient des possibilités de modification bien réglementées et même contrôlées, il y a d'autres traités, surtout d'ordre politique, qui sont conclus sans assignation de terme et sans indiquer les voies de révision. Ce sont les traités « perpétuels ». Leur objet est de réglementer et de répartir les compétences étatiques, de déterminer le statut juridique de tout Etat faisant partie de la communauté internationale. C'est précisément le domaine où les Etats sont le plus jaloux de leur liberté d'appréciation, et cherchent à maintenir le droit positif en leur faveur, même si la situation est devenue manifestement intenable. Si aucun procédé de révision n'est envisagé, on peut se trouver dans cette situation paradoxale que la garantie donnée par la S. D. N., spécialement en vertu de l'art. 10 du Pacte, se trouvera un jour servir les intérêts d'un droit vide, contraire aux exigences de

la justice et ne répondant pas aux nécessités sociales qui se sont modifiées entre temps. Si la communauté organisée prive les Etats du droit de réparer une telle injustice par la force, par la guerre, elle doit fournir les éléments d'une délimitation et d'une détermination légales des compétences, elle doit organiser une procédure de révision par laquelle les Etats seraient en mesure de rectifier légalement l'étendue de leurs compétences.

Les tribunaux internationaux ne sont pas compétents pour statuer sur de telles questions. La possibilité de confier la révision aux tribunaux fut discutée lors de l'élaboration du Protocole de Genève en 1924. Elle fut résolue dans le sens négatif. Le rapport sur le Protocole déclare expressément que les deux Commissions de l'Assemblée — la première et la troisième — ont été unanimes à penser que, tant au point de vue juridique qu'au point de vue politique, l'impossibilité d'appliquer l'arbitrage obligatoire aux questions concernant la révision des traités et à l'intégrité territoriale est à tel point manifeste qu'il est tout à fait surabondant d'en faire l'objet d'un texte exprès. Ce point de vue est certainement juste. Les tribunaux doivent appliquer le droit. Leur compétence de statuer *ex æquo et bono* ne se comprend que si une règle de droit fait défaut et si la Cour est obligée, pour éviter un *non-liquet*, de créer une nouvelle règle. Mais toujours le pouvoir de statuer *ex æquo et bono* doit être exercé *propter legem*, jamais *contra legem*. La révision n'est pas un acte juridictionnel, elle est un acte législatif. D'ailleurs, jusqu'ici elle est un acte législatif spécial qui est de la compétence de l'organe législatif qui a créé la règle dont on demande la révision. En général, la règle ne peut être amendée ou abrogée que par l'organe même qui l'a créée. L'intervention dans la compétence législative des Etats ne peut émaner que d'un organe supérieur, de la plus haute autorité internationale qui détient les compétences étatiques et de surveiller leur modification. C'est à elle seulement que revient le droit de contrôler la concordance des traités particuliers avec l'état des choses, de décider l'opportunité d'une nouvelle répartition des compétences, si un traité devient inapplicable ou si une situation internationale menace la paix du monde par son injustice intenable. Le Pacte désigne expressément cette autorité : l'Assemblée.

Mais il faut dire tout de suite que la compétence de l'Assemblée est si limitée dans le domaine de la révision des traités qu'on peut à peine parler d'un droit de contrôle sur la réglementation et surtout sur la répartition des compétences étatiques. Elle ne peut qu'inviter les Etats membres à procéder à un nouvel examen des traités, parce que le pouvoir de modification des traités est encore de la compétence exclusive des Etats contractants. Cette invitation ne peut, en fait, avoir lieu que sur la demande expresse d'un Etat de porter, sous sa responsabilité, à l'ordre du jour de l'Assemblée la question de la révision d'un traité devenu inapplicable, ou d'une situation devenue périlleuse pour la paix. Avant d'envoyer son invitation, l'Assemblée doit s'assurer si la qualification du demandeur est fondée. C'est par une étude approfondie que l'Assemblée décide si la réglementation des compétences correspond encore à l'état de choses qui l'a provoquée. Autrement dit, elle contrôle la réglementation au point de vue de son opportunité et invite, le cas échéant, les parties à procéder à un nouvel examen pour lequel les points de vue de l'Assemblée seront de plus grande importance et s'imposeront, au moins moralement, pour les parties. Malheureusement, ici, comme ailleurs, la décision de l'Assemblée est entravée par la règle de l'unanimité qui fait de la compétence de l'Assemblée une fiction d'autant plus dangereuse que la révision envisagée par l'art. 19 constitue, pour le moment, la seule procédure applicable, les autres étant formellement proscrites, sauf accord entre les parties.

Les commentateurs de l'art. 19 du Pacte l'envisagent assez souvent comme un développement moderne de la célèbre clause *rebus sic stantibus*. Ce point de vue est juste en soi, mais il n'est point suffisant pour expliquer toute la portée juridique de l'article. En effet, la clause *rebus sic stantibus* n'est qu'un procédé de dénonciation des traités, tandis que l'art. 19 parle, d'une façon générale, de la révision des traités en arguant de leur impossibilité d'application ou de leur danger pour la paix. La clause *rebus sic stantibus* n'est point applicable à tous les traités perpétuels, parce qu'elle est, par sa nature, une disposition négative. Elle peut s'appliquer aux traités portant la réglementation du contenu des compétences étatiques et seulement pour les Etats liés par cette réglementation. Par exemple, la

Russie pouvait, se basant sur la clause en question, se libérer du statut de la démilitarisation de la mer Noire, en refusant de l'appliquer, en ce qui la concernait. La dénonciation d'un traité perpétuel en vertu de la clause *rebus sic stantibus* ne se comprend qu'en tant qu'abrogation d'un statut ou d'une disposition limitant la compétence d'un Etat, abrogation unilatérale qui implique le refus d'exécuter certaines de ses obligations internationales. Au contraire, on ne voit pas bien comment l'abrogation d'un traité de délimitation des frontières en vertu de la clause en question pourrait produire ses effets. Ici, une action unilatérale est matériellement insuffisante, parce qu'il est impossible d'imposer une règle nouvelle par la voie d'une renonciation. La non-application d'un traité en vertu de la clause *rebus sic stantibus* s'arrête matériellement à la frontière de l'Etat qui invoque cette clause. Ainsi, un Etat peut encore modifier, se basant sur la clause, le contenu de sa compétence, mais non par ses limites territoriales, ni l'étendue territoriale de sa compétence. Dans cette dernière hypothèse, seule une révision constitue le procédé légal. Autrement dit, la dénonciation d'un traité en vertu de la clause *rebus sic stantibus* ne peut avoir lieu, matériellement, que si l'Etat chargé d'exécuter une règle juridique est en mesure, par la non application, de faire tomber cette règle intégralement.

La clause *rebus sic stantibus* constitue certainement une base qui légalise la non-application d'un traité inconciliable avec l'état de choses que les autres contractants refusent d'accommoder aux circonstances nouvelles. Mais on hésite à l'accepter par crainte de porter atteinte au respect des traités. En effet, ce n'est pas le principe qui est dangereux, c'est son application. Ce sont les Etats grevés d'obligations spéciales qui cherchent à s'y soustraire en invoquant la clause *rebus sic stantibus*. Tant qu'une telle revendication peut créer des effets juridiques sans aucun contrôle, cette clause peut donner à la mauvaise foi le plus efficace instrument d'action. Au contraire, si l'argumentation de l'Etat revendicateur est efficacement contrôlée par un organe impartial compétent, le principe devient d'une utilité incontestable pour empêcher l'emploi de la force en vue de changer le droit devenu contraire aux exigences du progrès de la vie. A ce point de vue, l'importance pratique et juridique de l'art. 19 du

Pacte est fondamentale. Il interdit l'application unilatérale de la clause *rebus sic stantibus* et institue un contrôle, permettant d'apprécier le bien-fondé de la thèse de l'Etat revendicateur. Il renforce ainsi le respect des traités, en ouvrant en même temps la voie légale pour les adaptations nécessaires sous le contrôle de l'Assemblée.

6. *La Compatibilité des traités.*

L'idée de la suprématie des normes constitutionnelles internationales n'est pas une idée nouvelle. Elle a été exprimée depuis longtemps déjà, mais ce n'est qu'avec l'intégration progressive de la communauté internationale et avec la précision de son droit constitutionnel, que la primauté de ce droit et le caractère conditionné de toute autre réglementation internationale devaient se manifester de plus en plus clairement et trouver une traduction explicite dans le droit positif. Le Pacte de la Société des Nations exprime pour la première fois d'une façon générale la priorité du droit constitutionnel sur tout autre droit dérivé, l'idée que tout droit de la Société doit être conforme, sous peine de nullité, à sa constitution. L'art. 20 du Pacte déclare expressément que les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables. Cette disposition est d'une importance particulière. Elle lie considérablement la compétence des Etats en matière conventionnelle, elle la conditionne d'une façon si large que toute la législation particulière des Etats est subordonnée aux règles constitutionnelles du Pacte qui ont sur elle une priorité expresse. Par cette subordination, la législation conventionnelle des Etats est orientée vers les buts que vise la Société des Nations et pour la réalisation desquels la compétence législative internationale attribuée encore aux Etats particuliers, ne doit et ne peut pas faire obstacle. Le Pacte est très explicite à ce sujet. Il frappe de nullité ou abroge les obligations incompatibles avec ses termes. La sanction est grave. Elle comporte une immixtion sérieuse dans la liberté des Etats de conclure des conventions suivant leurs propres besoins. Mais ici, comme ailleurs dans le Pacte, il s'agit d'une disposition

d'ordre très général, sur la réalisation de laquelle le texte ne donne pas de précisions. On a bien établi une règle normative, mais le droit constructif correspondant fait défaut, de sorte que l'application de la disposition est mal organisée. Autrement dit, le texte ne précise pas qui doit exercer le contrôle sur la compatibilité des traités aux termes du Pacte et comment on doit le faire. Et cependant l'art. 20 du Pacte est l'exemple typique d'une règle dont l'efficacité et l'influence bienfaisante dépendent entièrement de l'efficacité du contrôle sur son application, de l'organisation du contrôle sur la compatibilité des traités.

Dans la pratique, la Société des Nations dut revenir à maintes reprises sur le vide juridique de l'art. 20 pour trancher des questions pendantes. Au commencement de la vie de la Société des Nations, quand l'heureuse tendance à respecter scrupuleusement les termes du Pacte régnait encore parmi les néophytes du système nouveau, on vit encore les Etats désirer soumettre leurs conventions à l'approbation du Conseil. Ainsi, les fameux traités de garantie contractés par la France successivement avec l'Angleterre et les Etats-Unis devaient être portés devant le Conseil, en vue d'obtenir de lui la reconnaissance de leur compatibilité avec le Pacte. L'Angleterre et le Japon, annonçant la dénonciation de leur traité d'alliance, prirent l'engagement, enregistré par le Secrétaire général, que si, le cas échéant, ils voulaient conclure un nouveau traité d'alliance, ils le feraient de façon à maintenir sa compatibilité avec le Pacte. L'article 289 du traité de Versailles, et les articles correspondants des autres traités conclus pour mettre fin à la grande guerre, contiennent un engagement *inter se* des puissances alliées et associées de ne remettre en vigueur avec les Etats vaincus que les conventions conformes aux stipulations des traités respectifs, c'est-à-dire également au Pacte qui en constitue la première partie. En cas de divergence d'avis, la Société des Nations, éventuellement le Conseil, devait être appelée à se prononcer.

Mais bientôt la Société des Nations fut placée devant certains traités conclus entre un membre et un Etat étranger, traités dont la compatibilité avec le Pacte devait susciter des doutes. Il s'agit notamment du traité de non agression entre la Lithuanie et la Russie, et du traité de Rapallo, entre l'Allemagne et la Russie. Ces traités furent timidement dénoncés devant l'Assemblée

comme incompatibles avec le Pacte, mais sans aucune suite. On s'en rapporta au tribunal de l'opinion publique ! La même attitude fut réservée au traité entre le Panama et les Etats-Unis, avec cette différence, cependant, que le représentant du Panama cherchait à démontrer, devant l'Assemblée, la compatibilité dudit traité avec le Pacte. Bien que personne n'ait contesté les points juridiques évoqués par le Panama, on ne peut pas dire que, par son silence, l'Assemblée ait approuvé le texte du traité et reconnu sa compatibilité. Dans un élan de bonne foi, les signataires des traités de Locarno ont déposé les textes paraphés sur la table de l'Assemblée. Celle-ci, non sans hésitations, exprima enfin sa conviction que les idées générales qui se dégagent des accords de Locarno sont susceptibles d'être admises parmi les règles fondamentales devant régir la politique étrangère de chaque nation civilisée. Plus tard, quand se posa la question de la conclusion des traités d'amitié et de non agression entre la Russie et ses voisins, les négociations traînèrent longtemps sur certains principes qui paraissaient, pour les Etats membres de la S. D. N., incompatibles avec le Pacte. Par exemple, une note du 5 mai 1927 du gouvernement estonien indique nettement qu'il est impossible, pour l'Estonie, de contracter des engagements qui ne soient pas conformes à ses obligations en tant que membre de la Société des Nations, et que ces obligations doivent être expressément réservées. Finalement on a abouti à rédiger un texte qui élimite les doutes, après quoi les traités furent signés par tous les Etats voisins de la Russie, excepté la Roumanie, et par la France.

Comme on le voit, il est extrêmement difficile de tirer des conclusions interprétatives de cette pratique divergente et vague, on ne peut même parler d'une jurisprudence établie. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'on sent bien la nécessité d'un contrôle sur la conclusion des conventions particulières en vue de s'assurer de leur conformité avec les termes du Pacte, mais on hésite en même temps à prendre une attitude fixe dans cette question. Les errements de la pratique sont dûs principalement à la défectuosité du texte ou, pour mieux dire, à l'absence d'un juge compétent de l'incompatibilité. Le vide juridique et organique du Pacte dans cette matière ne peut être comblé par la jurisprudence. La pratique, pour arriver à constater l'incom-

patibilité d'une obligation internationale avec le Pacte, doit recourir à toutes sortes de voies indirectes. Les cas qui se sont présentés déjà sont trop peu nombreux pour indiquer quelles peuvent être ces voies. On peut simplement envisager les diverses procédures d'examen qui seraient possibles. Tout d'abord, les Etats contractants peuvent, eux-mêmes, porter le traité conclu devant un organe de la Société des Nations en vue de provoquer une résolution reconnaissant la compatibilité du traité avec le Pacte. Seulement, la compétence de l'Assemblée ou du Conseil pour se prononcer sur la question de compatibilité n'ayant pas été stipulée, les doutes seront possibles sur la validité même d'une telle approbation. La question de compatibilité peut surgir, ensuite, en conséquence d'un désaccord soit entre les parties contractantes, soit entre les parties et un Etat tiers qui se sentirait menacé par le traité, à son avis incompatible avec le Pacte, cette menace pouvant, suivant les cas, constituer un danger d'agression ou de guerre. Dans ces cas, il est évident que l'Etat se sentant lésé ou menacé peut porter la question soit devant une instance judiciaire, puisque la question est de toute évidence d'ordre juridique, soit devant le Conseil, en vertu des art. 10 et 11 du Pacte. Enfin l'art. 16 prévoit, *in fine*, l'exclusion de tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. Cette disposition s'applique également à l'éventualité d'une violation de l'art. 20, violation commise par le fait qu'un Etat a contracté des obligations incompatibles avec le Pacte. Le pouvoir d'exclure un membre étant conféré uniquement au Conseil, c'est à lui de se prononcer sur la question de l'incompatibilité. Seulement, l'application de cette disposition du Pacte est quelque peu exceptionnelle. Son but est d'exclure un Etat, de le priver des bénéfices de l'ordre juridique sociétaire. Ce but est étranger à l'art. 20 du Pacte, qui vise la nullité des actes contraires aux dispositions du Pacte et exige la prononciation de cette nullité, mais non l'exclusion d'un membre. Il est vrai que dans les deux cas il faut constater une violation. Mais dans l'éventualité de l'art. 16,⁴ la constatation aura pour conséquence l'exclusion d'un membre, dans l'autre cas simplement la nullité d'une obligation incorrecte. Il ne faut pas, sans raisons graves, recourir à cette voie détournée d'annulation, parce que, en même temps, on frappe un membre

d'une peine qui dépasse de beaucoup la faute. L'application de l'art. 16, ⁴, n'est qu'une possibilité de contrôler la compatibilité des traités, possibilité aussi insuffisante et exceptionnelle que les autres, parce que non adaptée aux exigences spécifiques de ce contrôle.

Il faut abandonner comme vaine la recherche d'un organe de la compétence duquel serait la constatation de la compatibilité des traités. Dans l'état actuel du droit positif, la question de conformité des traités ne peut se poser qu'exceptionnellement, par suite d'un désaccord entre les Etats. C'est à ceux-ci que revient encore le droit de rechercher, au point de vue de leurs propres intérêts, si un traité international est compatible avec le Pacte ou non. Dans cette dernière hypothèse ils doivent s'adresser aux organes compétents institués soit pour résoudre les conflits, soit pour parer aux événements menaçant la paix mondiale ou l'indépendance et l'intégrité des Etats. C'est en se prononçant sur ces conflits ou désaccords particuliers que les organes compétents, en premier lieu le Conseil, peuvent statuer subsidiairement sur la compatibilité des obligations des Etats, telle qu'elle est déterminée par l'art. 20 du Pacte. C'est ainsi que se pose actuellement l'immense problème de la constitutionnalité des traités internationaux.

La solution est manifestement insuffisante. Dans l'état actuel on n'arrive pas à établir un contrôle continu et efficace de la législation conventionnelle des Etats, contrôle qui est une conséquence logique inévitable de la règle fixée par l'art. 20. L'insuffisance du texte a provoqué des tentatives incessantes pour trouver un moyen de contrôle par la liaison de l'art. 20 avec d'autres articles du Pacte qui ont cependant, à eux seuls, une physionomie juridique propre. Telles sont les propositions faites fréquemment d'utiliser, aux fins de contrôle, l'enregistrement des traités (art. 18), tel est le but également de plusieurs développements de l'art. 21 qui parle d'ententes régionales considérées comme compatibles avec les termes du Pacte.

L'article 18 du Pacte. — Le but de l'art. 18 du Pacte est d'assurer la publicité des traités internationaux par leur enregistrement au Secrétariat et par leur publication officielle dans le Recueil des Traités de la S. D. N. Il constitue un développement du principe, inscrit au préambule, suivant lequel les Etats doivent

entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur. Il vise la suppression de la diplomatie secrète en privant de force obligatoire les traités internationaux qui ne sont pas enregistrés. Comme le remarque le Comité de juristes chargé d'étudier la portée de l'art. 18, la formule de cet article est d'une généralité absolue ; elle s'applique à tous les engagements internationaux, sans aucune distinction de nature, de forme, d'importance, de durée, ni de qualité des autorités qui les ont conclus. Cette généralité est nécessaire pour assurer l'opinion publique qu'aucun traité secret ne saurait produire des effets dans la communauté internationale organisée. Elle est même si grande qu'on a éprouvé le besoin de limiter, par une qualification adéquate, les actes internationaux soumis à l'enregistrement. Pratiquement, cette sélection est déjà faite. Les Etats n'envoient à l'enregistrement que des actes constatant l'existence d'un engagement, en appréciant eux-mêmes dans quelle mesure tel ou tel instrument diplomatique doit être enregistré pour recevoir sa pleine valeur. Cette appréciation subjective est pratiquement inévitable vu l'impossibilité et même l'inutilité de faire enregistrer tous les actes diplomatiques par lesquels s'effectuent les relations quotidiennes entre les Etats. Mais une détermination des actes sujets à l'enregistrement et, partant, des actes qui ne le nécessitent pas, est également très difficile. Cependant, des tentatives dans ce sens ont été faites. En 1921, le Gouvernement britannique exprima l'opinion qu'il est inutile, et même inopportun, de publier les détails de certains accords financiers, parce que la publicité peut en ruiner les effets. Il refusa, en conséquence, de les enregistrer, tout en portant à la connaissance des membres de la Société son abstention, afin d'éviter que l'on puisse prétendre qu'il n'a pas tenu compte de l'art. 18 du Pacte. Quelques années plus tard fut dénoncé devant l'Assemblée le fait qu'entre les gouvernements français et belge ait été passé un traité d'ordre militaire qui est resté secret. Les gouvernements intéressés déclaraient qu'ils s'agissait d'accords techniques passés en vue de préparer l'exécution du traité d'alliance entre les deux Etats voisins, traité qui fut dûment enregistré et publié par les soins du Secrétariat. Les accords techniques qui ne changent en rien le traité de base ne peuvent pas être rendus publics, parce que, dans ce cas ils perdraient leur raison d'être.

La première Assemblée discuta amplement la portée juridique de l'art. 18, mais sans arriver à des résultats appréciables. Elle essaya de déterminer une série d'engagements internationaux pour lesquels l'application de l'art. 18 ne devait pas avoir lieu. La proposition d'amendement contenait à ce sujet le passage suivant : « Les actes d'ordre purement technique ou administratif n'intéressant pas les relations politiques internationales et ceux qui ne sont que des règlements techniques précisant, sans rien modifier, un acte déjà enregistré, ou qui sont destinés à assurer l'exécution d'un tel acte, pourront ne pas être présentés aux fins d'enregistrement. »

Mais une telle proposition souleva immédiatement une objection tout à fait naturelle : qui constatera le caractère purement technique ou administratif des traités qui doivent rester secrets ? Une constatation parut nécessaire, parce que autrement les Etats, maîtres exclusifs de la qualification, pourraient soustraire à l'enregistrement et à la publicité n'importe quel traité, même d'ordre politique. La brèche dans la généralité de l'obligation imposée par l'art. 18 devait ou bien donner lieu à l'institution d'un contrôle, ou bien ouvrir libre cours à la mauvaise foi. On a tenté d'instituer une surveillance. Lord Cecil proposa de faire certifier par le président de la Cour que le traité pour lequel un Etat réclame le secret, est vraiment un traité technique et ne présente pas d'intérêt politique. Cette solution est certainement possible, au point de vue théorique. Elle fut, néanmoins, abandonnée, M. Fernandes ayant fait la remarque — d'une grande vérité psychologique — que la moindre indiscrétion ferait peser sur le président des soupçons intolérables. Cette remarque a une portée plus générale. En effet, tout organe de contrôle peut être soupçonné et même inculpé d'avoir abusé du secret professionnel. Cette objection fut si grave qu'elle fit tomber l'idée du contrôle. L'Assemblée ne pouvait rien faire de plus que maintenir la généralité de l'obligation. Cependant, M. Balfour, représentant du gouvernement britannique, qui avait en fait soulevé cette question, insoluble dans l'état actuel de l'organisation sociétaire, déclarait ouvertement que les Etats qui appliqueraient les suggestions de la première Commission relatives à l'application de l'art. 18 se trouveraient en règle avec le Pacte. Cette déclaration est manifestement en contradiction avec le texte

qui ne fut pas amendé en 1924 faute de son adoption par l'Assemblée.

L'obligation imposée aux Etats par l'art. 18 reste absolue et ne tolère aucune exception. Cependant, il n'y a pas de contrôle sur l'exécution de cette obligation par les Etats. On peut même dire que le contrôle est dans ce cas techniquement impossible. Il n'y a pas longtemps, des rumeurs couraient sur l'existence d'un traité secret entre l'Allemagne, l'Italie et la Hongrie. Or, ni les accusateurs ne peuvent prouver l'existence d'un tel traité, ni les accusés la démentir. Les moyens de preuve font défaut de part et d'autre et aucune constatation n'est possible, aucun contrôle ne peut jouer. Il faut s'en remettre à la bonne foi des Etats et souhaiter l'augmentation du nombre des clauses constitutionnelles suivant lesquelles tous les traités passés par un Etat doivent être soumis à la ratification du parlement. En combinant les conditions de validité internes et internationales on arrivera, peut-être, à éliminer les tractations secrètes.

Quelle que soit la portée juridique de l'art. 18, il est clair que l'acte d'enregistrement constitue un procédé technique au cours duquel un traité international vient, pour la première fois, à la connaissance des organes et des membres de la S. D. N., et qui est, en même temps, une formalité nécessaire pour attribuer à tout engagement international sa pleine valeur juridique. Il est facile de lier cette procédure à l'exercice du contrôle sur la compatibilité des traités avec les termes du Pacte. En effet, la présentation des traités aux fins d'enregistrement est un moyen d'information précieux qui fournit les documents nécessaires pour procéder à leur examen. Une sanction s'ajoute immédiatement : l'enregistrement pourrait être refusé pour les traités incompatibles avec le Pacte. La compatibilité serait une condition de l'enregistrement et le contrôle s'exercerait facilement sur son accomplissement.

On ne peut pas dire que le problème ait échappé à l'attention des auteurs du Pacte. Bien au contraire, lors de l'élaboration de l'art. 20 actuel, M. Larnaudé posa nettement la question capitale : qui sera juge de l'incompatibilité ? A part la réponse vague de M. Wilson, qui préconisait à cet effet le tribunal de l'opinion publique, de cette pauvre opinion publique qui devait constituer l'ultime recours dans tous les cas où la souveraineté

récalcitrante s'oppose à une solution juridique, à part, répétons-le, cette vague référence, une seule voie vraiment juridique fut suggérée par lord Cecil qui estimait que le Secrétaire général, saisi en vertu de l'art. 18 du Pacte d'une demande d'enregistrement concernant un traité suspect, pourrait consulter le Conseil. De cette façon, les traités, ou au moins certains d'entre eux, auraient été soumis à un examen préalable du Conseil qui devait autoriser leur enregistrement, tandis que les traités incompatibles seraient privés de leur force obligatoire par le refus de leur enregistrement. Mais une regrettable confusion régnait à ce sujet dans les attitudes des membres de la Commission de Crillon. Tout d'abord, comme il ressort du procès-verbal de la 8^e séance où cette question fut traitée, on a résolu négativement la question de savoir si l'Assemblée ou le Conseil auront le droit de refuser l'enregistrement. Ce dernier devenait de ce chef automatique et le texte actuel ne fait que confirmer, par sa réduction, ce principe. Au contraire, la question de savoir si, un traité (le texte parle des traités d'alliance) étant présenté aux fins d'enregistrement au Secrétaire général, ce dernier, s'il l'estime incompatible avec le Pacte, peut saisir le Conseil qui sera compétent pour trancher définitivement la controverse, fut résolue par l'affirmative. La Commission entière accepta cette idée, aucune objection ne fut présentée. Et cependant, le texte actuel ne mentionne aucunement le droit du Secrétaire de transférer au Conseil l'examen des traités qui, à son avis, paraissent inconciliables avec le Pacte. Pourquoi cette omission ? Les protocoles, très incomplets, ne donnent à ce sujet aucune explication.

La solution telle qu'elle résulte du droit positif, c'est-à-dire du texte du Pacte, est quelque peu étrange. En vertu de l'art. 20 du Pacte, la Société des Nations devait avoir logiquement une fonction de contrôle sur la compatibilité des traités ; l'art. 18 lui fournit une occasion excellente de l'exercer, mais aucun organe de la Société n'a le moindre droit d'initiative pour déclencher d'office le procédé de contrôle. Il est peut-être vrai que la suggestion de lord Cecil se heurte à une difficulté d'ordre politique. Notamment, le Secrétaire général est chargé d'exercer des fonctions d'ordre administratif, et toute activité politique lui est refusée. C'est à cause de cela que dut être repoussée une

autre proposition semblable de lord Cecil, tendant à charger le Secrétaire général de contrôler l'application des conventions réglant les questions d'intérêt international qui sont, en vertu de l'art. 24, placées sous l'autorité de la S. D. N. Mais le rôle du Secrétaire général ne serait pas, dans l'éventualité envisagée, d'ordre politique, au moins pas plus que certaines autres de ces attributions actuelles. Il aurait une besogne plutôt d'information, et c'est au Conseil qu'incomberait la tâche de contrôler la conformité des traités particuliers avec les termes du Pacte.

L'article 21 du Pacte, abstraction faite de ses origines et de sa rédaction confuse, parle des accords régionaux qui assurent le maintien de la paix et qui, de ce chef, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du Pacte. Ainsi ce texte pose le principe très important du régionalisme au sein de la S. D. N., et de sa coordination avec les principes plutôt universalistes du Pacte. L'idée du régionalisme fut peut-être étrangère aux auteurs du Pacte, pour lesquels l'universalité égalitaire devait s'opposer à toute politique régionaliste pouvant faire renaître les anciennes alliances politiques avec tous les dangers qu'elles comportent. L'introduction de l'art. 21 dans le Pacte fut une concession politique à l'idée de l'universalité de la S. D. N. Il est bien probable qu'au moment de la rédaction de cet article on n'a pas imaginé le rôle qu'il jouerait plus tard dans l'organisation de la S. D. N., comme le seul texte visant les ententes régionales qui se forment incessamment dans la communauté internationale. On a hésité d'abord à les incorporer dans la Société des Nations, et le Pacte ne contient que leur reconnaissance indirecte. Mais, avec le développement de la vie sociale, le rôle des ententes régionales dans la vie juridique des peuples gagna beaucoup en importance, et la Société des Nations fut placée, comme le remarque M. Scelle (1) devant ce dilemme : ou bien ignorer les ententes régionales, et par là se priver sur elles de tout contrôle ; ou bien les connaître, les encourager, mais en s'efforçant de les réglementer et de les maintenir dans la ligne de sa politique générale. Cédant à la nécessité d'utiliser les ententes régionales en vue d'atteindre les buts qu'elle se proposait, la Société des Nations finit par les accepter ouverte-

(1) SCELLE, *op. c.* p. 271.

ment comme des rouages de son organisation, au moins en certaines matières.

La question fut soulevée pour la première fois par le gouvernement tchèque en 1921 sous forme d'une proposition d'amendement à l'art. 21, en vue d'y introduire l'acceptation des accords complémentaires du Pacte, accords qui « pourraient être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés par elle ». La Commission des amendements accepta l'idée de la proposition et suggéra d'ajouter au texte de l'article la disposition suivante : « Tous accords entre les membres de la Société, tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices, à condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte. » En principe, l'Assemblée partagea l'avis de la Commission, mais, pour des motifs généraux, elle ne consentit pas à amender le texte, se bornant à voter les conclusions qui reconnaissent les ententes régionales. L'idée du régionalisme, reconnue en principe, pouvait donc évoluer sous un certain contrôle de la Société.

Cependant, cette évolution ne se fit pas sans résistance. Tout le monde se souvient encore des discussions animées qui eurent lieu sur cette question en 1923 et 1924, quand l'élaboration du traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève était à l'ordre du jour. On se souvient également de la discussion sur la formation, au sein de la Société des Nations, de l'Union européenne. Dans tous les cas où se posait le problème du régionalisme, il fut résolu de telle façon que la Société des Nations gardât un pouvoir de contrôle sur le contenu des pactes régionaux, afin de s'assurer ainsi de leur conformité aux principes du Pacte. Ainsi, le traité d'assistance mutuelle, qui, sur la proposition française, admettait les accords défensifs particuliers, précisait, cependant, que ces accords devaient être communiqués à la Société des Nations, afin qu'ils pussent être examinés par le Conseil et reconnus conformes aux principes du traité et du Pacte. Lorsqu'ils auraient été reconnus tels, ces accords devaient être enregistrés conformément à l'art. 18 du Pacte. Le Protocole contenait des

dispositions semblables. On voit donc qu'un certain contrôle devait être organisé.

L'évolution de l'Union européenne est plus significative encore. Le Memorandum du 1^{er} mai 1930 suggère la création d'une fédération européenne ayant ses organes propres. Mais les réponses envoyées par les gouvernements étaient en somme défavorables à la création d'un organisme spécial, parce qu'on craignait les confusions et les contradictions même qui pourraient se produire entre la Société des Nations et l'Union. L'Assemblée, qui discuta également la question d'organisation d'une collaboration plus étroite entre les Etats européens, demanda, cependant, l'intégration de l'Union envisagée dans les cadres de la Société des Nations. On a bien institué une Commission d'étude pour l'Union européenne, mais c'est une Commission consultative et technique de la Société des Nations et, comme telle, elle a le devoir de soumettre des rapports au Conseil et à l'Assemblée, qui décident des suites à donner à ses résolutions. Ainsi, l'Union européenne n'est pas seulement reconnue par la Société des Nations, mais bien toute sa constitution, son organisation et sa méthode de travail sont déterminées par une résolution de l'Assemblée, et toute son activité est placée sous l'autorité de la Société des Nations, qui exerce sur l'Union un contrôle de même étendue que sur les autres organisations techniques subordonnées, c'est-à-dire, en fait, un contrôle hiérarchique.

Au point de vue formel, l'art. 21 précise les dispositions du Pacte sur la compatibilité des traités. En marge de cet article s'organise exceptionnellement le contrôle de conformité constitutionnelle des ententes régionales. Mais jusqu'ici on n'est pas arrivé à généraliser ce contrôle qui reste fragmentaire et plus ou moins occasionnel. Il existe, cependant, dans la vie internationale actuelle, beaucoup de groupements d'ordre politique qui se sont constitués après la mise en vigueur du Pacte. La Petite Entente, les Etats baltes, scandinaves, latino-américains, etc., sont des ententes régionales qui se sont donné des bases juridiques conventionnelles ou coutumières. Pourtant, leurs constitutions ne sont pas directement subordonnées au Pacte, leur activité n'est pas coordonnée avec celle de la Société des Nations. Sans doute, les membres de ces ententes régionales sont

liés par les dispositions de l'art. 20 et, juridiquement, ne peuvent pas organiser une politique contraire aux principes du Pacte. Mais l'absence d'un contrôle laisse subsister les dangers de divergences entre l'ordre général, tel qu'il est traduit par le Pacte, et les ordres partiels fixés dans les pactes régionaux. Ce danger devient particulièrement grave, si l'entente se fait entre les puissances dirigeantes dont l'influence politique dans la Société des Nations est prépondérante. Dans ce cas une entente régionale, comme par exemple le fameux pacte à quatre, peut se superposer à la Société des Nations pour lui dicter sa volonté, ce qui est inadmissible. La Société des Nations doit légaliser les ententes semblables et les soumettre à son contrôle afin d'assurer l'unité constitutionnelle de sa communauté de base et la régularité de fonctionnement de ses organes dirigeants. Ce contrôle reste à organiser.

7. *Les sanctions.*

La sanction est un acte juridique d'exécution qui doit réprimer ou réparer les violations du droit. Elle est de la compétence nécessaire des gouvernements, parce que c'est à ceux-ci qu'incombe le devoir de prévenir les troubles dans les sociétés, de vérifier la régularité des situations juridiques, de les rétablir en cas de violation, et de punir les coupables ou de les forcer à la réparation. La compétence pour déclencher les sanctions appartient aux pouvoirs publics qui sont, en cette matière, strictement liés par la règle de droit, afin d'éviter tout abus possible de leur part. La sanction, acte de force, peut être déclenchée par une décision de l'autorité compétente, dans le but de maintenir l'ordre public basé sur le droit, et dans une mesure suffisante pour empêcher ou réprimer la violation. Il est évident qu'un contrôle préalable au déclenchement de la sanction est nécessaire pour constater si, et dans quelle mesure, une violation de la règle juridique a eu lieu, ainsi que pour régler en conséquence les modalités de l'acte d'exécution. D'autre part, ce dernier est toujours sujet au contrôle, au cours même de son emploi, pour empêcher les excès de pouvoir. Ici encore, le contrôle apparaît pour déterminer la régularité de l'acte de sanction et pour établir les responsabilités. Une telle organisation assure l'efficacité de l'ordre juridique et la justice dans une

société donnée et garantit également les individus contre toute intervention illégitime ou abusive du gouvernement.

En droit international, l'organisation de la compétence de sanction n'est pas perfectionnée; elle se trouve encore à un stade d'évolution assez primitif. Le droit d'employer les sanctions appartient à tous les Etats investis de la compétence internationale, et les Etats peuvent faire usage de toutes les sanctions que le droit international met à leur disposition, en commençant par les mesures de coercition et en finissant par la guerre qui est une sanction spécifique de la communauté internationale. Pendant très longtemps, aucun contrôle n'existait en droit international, ni en ce qui concerne le déclenchement des sanctions, ni en ce qui concerne leur emploi. Les Etats pouvaient et devaient eux-mêmes constater la violation du droit et déclencher en conséquence les sanctions. Ils le faisaient dans leur intérêt politique propre, de sorte qu'il était impossible, faute de critères juridiques, de distinguer entre la guerre d'agression et la guerre-sanction. La protection du droit et sa violation se compénétraient; c'était le règne du plus fort, l'anarchie. Ce n'est qu'avec la renaissance de la notion de la guerre juste et de la guerre injuste ou d'agression, ainsi qu'avec l'organisation supranationale, que le changement se produit. Comme on l'a vu, on tend à interdire la décision unilatérale de la partie intéressée et à la remplacer par une constatation collective prononcée par un organe compétent, en soumettant au contrôle impartial l'exécution des obligations passives de ne pas violer tout ou partie des règles du droit international. Ce sont les organes internationaux qui constatent la violation et ouvrent ainsi la possibilité d'employer légalement la force contre l'Etat coupable. Cependant, on n'a pas pu éliminer complètement la constatation unilatérale, qui reste encore valable pour beaucoup de cas. Mais d'une façon générale, et abstraction faite de la possibilité de ne pas respecter l'ordre établi, le déclenchement de la sanction collective contre un Etat fautif est précédé soit d'une décision juridictionnelle, soit de la décision d'un organe gouvernemental de la communauté internationale. Ce principe est nettement exprimé par le Pacte dans plusieurs articles qui visent l'intervention du Conseil, il est à maintes reprises répété par les accords complémentaires entre les Etats. C'est le premier pas

vers l'établissement d'un contrôle sur l'emploi des sanctions internationales par les Etats, contrôle qui a pour but d'éviter l'utilisation d'une fonction publique dans ses intérêts politiques et en violation du droit.

Si le progrès est réalisé dans le domaine de la constatation impartiale des violations du droit, au moins dans les matières d'une grande importance politique, l'évolution de l'exécution des sanctions est beaucoup plus lente. Une force internationale ou, pour mieux dire, une police internationale fait défaut et les organes internationaux, pour sanctionner les règles dont ils ont constaté la violation, doivent constamment recourir aux Etats qui sont seuls détenteurs de la force publique dans la communauté internationale actuelle. Jusqu'ici, les Etats ont employé leur force exclusivement au service de leurs intérêts politiques ou, si l'on admet une guerre-sanction existant déjà avant la Société des Nations, ils étaient seuls compétents pour réprimer les violations du droit dont ils profitaient. Ce n'est que rarement qu'ils entreprenaient une intervention armée commune, qui se bornait le plus souvent à des démonstrations navales et qui, semble-t-il, une fois seulement prit la forme d'une guerre, pendant la révolution des Boxers en Chine. Mais personne ne saurait nier le caractère avant tout politique de ces interventions armées exécutées en commun. Seulement, quels que soient les motifs principaux de l'intervention, on ne peut pas refuser de reconnaître un certain progrès dans leur réalisation : elle était l'œuvre de plusieurs Etats. Elle n'était pas encore collective, mais elle était déjà plurilatérale. Son évolution jusqu'à la sanction collective était entravée par la conception anarchique du droit international, par la considération que seuls les Etats directement intéressés peuvent et doivent intervenir pour faire respecter leurs droits subjectifs et leurs intérêts, tandis que la protection du droit comme tel n'était point envisagée. L'idée même de protéger le droit, comme une catégorie abstraite et en dehors de tout intérêt direct, ne pouvait se faire jour qu'en fonction avec le développement de la solidarité internationale. Ce n'est qu'avec la création d'un ordre juridique concret, avec l'institution de la S. D. N., que les Etats consentent à accepter une série d'obligations, également concrètes, à protéger par leurs forces certaines règles du droit constitutionnel international qui sont con-

sidérées comme d'intérêt général et commun. Des obligations semblables sont celles de l'art. 16 du Pacte.

Le Pacte organise les sanctions collectives et générales dans ce sens que tous les Etats membres de la Société des Nations doivent contribuer par leur force matérielle à la répression des violations graves du Pacte. Les art. 10 et 16 sont explicites à ce sujet. La résolution de l'Assemblée, relative à l'arme économique, adoptée le 4 octobre 1921, dit dans son § 4 que les obligations incombant aux membres en vertu de l'art. 16, découlent directement du Pacte et que leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités. Par conséquent, les Etats membres ne peuvent se soustraire aux engagements pris. Ce n'est plus l'intérêt particulier des Etats qui décide l'emploi des sanctions, c'est en vertu d'une obligation juridique que les Etats doivent prendre des mesures déterminées par le Pacte et précisées par le Conseil.

Aucun Etat membre de la Société des Nations ne peut être libéré de cette obligation fondamentale. C'est l'essentiel. Tous les membres sont, à titre égal, intéressés au maintien du droit dans leur communauté juridique et ils sont tenus, tous, de réunir leurs efforts en vue de rétablir l'ordre violé. C'est le sens même de toute sanction collective qui devient spécialement nécessaire dans la communauté internationale, où la force d'un Etat, éventuellement d'un Etat ayant droit, peut être insuffisante pour faire respecter les engagements de la Société des Nations. Mais les adversaires des sanctions, pour la plupart des Etats qui se sentent en sécurité, n'osant pas exiger directement la suppression de cette obligation à laquelle la conscience juridique des peuples attache une si grande importance dans la technique de la paix, cherchent à affaiblir les rigueurs du caractère général des sanctions. Les attaques conduites contre les art. 10 et 16 du Pacte sont bien connues. Ce qui est le plus intéressant au point de vue de la généralité et de l'égalité de l'obligation de participer aux sanctions, c'est que certains Etats ont exigé avec insistance qu'on tînt compte, quant à l'application des sanctions, de la position géographique et de la situation spéciale des Etats, que l'on exemptât de l'application rigoureuse de l'art 16 certains Etats que leur situation géographique et économique exposerait à un péril grave. La Commission du blocus devait

discuter, entre autres, la question de l'admissibilité de certaines dispenses. En raison du grand risque que courent les Etats faibles, obligés d'appliquer un blocus économique contre un voisin puissant, et étant donné que les mesures exigées peuvent, dans certaines circonstances, se tourner contre un Etat voulant loyalement exécuter ses obligations, que d'autre part il est impossible de faire une discrimination entre les membres, la Commission du blocus et, plus tard, l'Assemblée, ont adopté une solution transactionnelle qui est exprimée par le quatrième amendement proposé en 1921, et qui est ainsi conçu : « Toutefois si le Conseil jugeait que, pour certains membres, l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement. »

Il faut en conclure que certains Etats qui se sentent menacés en cas d'application rigoureuse des sanctions, peuvent demander, pour une période déterminée, l'ajournement de l'une quelconque de ces sanctions économiques. Mais c'est au Conseil qu'incombe le droit de vérifier le bien-fondé d'une telle demande et, s'il le trouve nécessaire, de décider cet ajournement, tout en étant lié lui-même dans cette décision par des considérations d'ordre général et par les exigences de l'intérêt commun. On voit donc qu'une certaine exception est, en principe, admise. Mais son application est subordonnée au contrôle du Conseil et il n'est pas de la compétence d'un Etat de se soustraire, unilatéralement, à l'exécution de ses obligations. L'exception n'est que concrète. Elle ne peut être généralisée, elle ne peut pas devenir une règle. A ce point de vue « l'interprétation » donnée par les signataires des traités de Locarno est dépourvue de toute force juridique : l'Allemagne, bien qu'elle l'ait cherché, ne peut pas se soustraire à l'exécution des obligations résultant de l'art. 16 du Pacte, d'autant plus que cette « interprétation » est donnée par certains Etats qui n'étaient nullement compétents pour interpréter le Pacte d'une façon officielle et valable pour tous, et que d'ailleurs des protestations s'élevaient au sein de l'Assemblée contre cette partie des traités de Locarno.

Au contraire, une exception à la règle fut stipulée en faveur de la Suisse lors de son admission dans la S. D. N. La Suisse, on le sait, présenta une demande en vue de maintenir sa neutralité militaire. La question fut tranchée par une résolution du Conseil adoptée à Londres en 1920, par laquelle le Conseil, tout en affirmant le principe que la notion de neutralité des membres de la S. D. N. n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements, reconnaît que la Suisse est dans une situation unique, motivée par une tradition de plusieurs siècles, et explicitement incorporée dans le droit des gens. Telle est pour le moment la solution donnée par le droit positif. Au fond, c'est une concession inutile faite à l'ancienne conception de la guerre et de la neutralité. Ni l'une ni l'autre n'ont rien à faire avec la sanction internationale. Les sanctions sont des mesures de police déclenchées et contrôlées par une autorité publique (la Société des Nations, notamment) ayant compétence pour intervenir par la force contre un Etat qui a eu recours à la guerre. La neutralité suisse n'est en rien incompatible avec les principes du Pacte, parce qu'elle n'est pas un obstacle à la participation aux sanctions ; elle n'est pas un titre juridique suffisant pour libérer la Suisse de l'exécution des obligations imposées par le Pacte.

Déclenchement des sanctions. — Les engagements contractés par les Etats en vue de rendre collective l'intervention de la S. D. N. sont catégoriques. Dès qu'une rupture du Pacte est constatée, les membres sont obligés d'appliquer les sanctions. Les exceptions à cette obligation générale et uniforme sont insignifiantes. Mais ce qui vicie l'application des sanctions collectives, ce qui affaiblit d'une façon regrettable leur efficacité, c'est que la constatation d'une rupture du Pacte est réservée aux Etats pris individuellement. Les Etats peuvent décider unilatéralement si l'obligation d'appliquer les sanctions est née ou non, si un acte d'agression constitue un recours à la guerre contrairement aux engagements pris par les art. 12, 13 et 15 du Pacte ou non. Ce n'est que si un membre est convaincu qu'il y a rupture du Pacte qu'il prend les mesures nécessaires. La Commission du blocus a nettement souligné le principe selon lequel chaque Etat est souverain pour interpréter les faits pou-

vant donner lieu à l'application de l'art. 16 du Pacte. Le § 4 de la résolution interprétative de l'Assemblée déclare qu'il appartient aux différents membres de la Société des Nations de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte.

Si la constatation d'une violation grave est de la compétence de chaque membre, il n'est pas possible de refuser au Conseil un certain droit d'intervention, en fonction directe avec sa mission de centraliser, entre ses mains, l'exécution du blocus économique et des mesures militaires. Si le texte actuel est muet à ce sujet, le deuxième amendement spécifie expressément qu'il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, c'est-à-dire s'il y a eu effectivement recours à la guerre et si ce recours constitue ou non une rupture du Pacte. Le Conseil doit donc constater également la violation, de sorte qu'un contrôle sur l'exécution de leurs obligations par les membres de la Société des Nations est exercé en concurrence par les membres eux-mêmes et par le Conseil, ce qui exigerait une délimitation bien déterminée des compétences. Mais une telle délimitation fait complètement défaut et, par suite, les pouvoirs du Conseil sont peu clairs. Quelle est, en fait, la valeur d'une constatation faite par le Conseil ? Il n'y a pas de doute que le Conseil ne peut prendre, dans l'éventualité de l'art. 16, aucune décision qui soit obligatoire pour les membres ; il ne peut pas leur adresser d'injonctions. La constatation du Conseil n'est valable que si les Etats l'acceptent, si elle coïncide avec leur propre constatation. Dans ce cas seulement ils doivent appliquer les sanctions prévues. Ainsi, on peut dire que la constatation du Conseil n'est pas un acte juridique qui attribue à un fait la force d'une vérité légale. Le rapport de M. Schanzer sur le texte de la résolution interprétative indique très bien que le Conseil ne prend pas une décision, qu'il n'émet qu'un simple avis. C'est sur son autorité morale que l'on compte pour mettre d'accord les membres de la Société ; c'est également à l'appui de l'opinion publique que l'on attribue une importance particulière. Mais, outre cela, la constatation du Conseil exerce, pour ainsi dire indirectement, une influence juridique. Le Conseil se compose notamment des représentants d'Etats, qui dans le vote sur les questions politiques, agissent suivant les instructions de leurs gouvernements respectifs. Le

vote pour l'application des sanctions exprime ainsi à la fois l'avis du Conseil et l'attitude des principaux Etats du monde. Il serait difficile pour les Etats ayant participé au vote de déclenchement des sanctions, de faire une volte-face et de refuser une constatation individuelle, seule valable juridiquement en droit actuel. On peut donc considérer les Etats ayant voté pour l'application des sanctions comme liés ou comme ayant donné une constatation individuelle qui les oblige. Il est intéressant de faire remarquer ici que le Conseil, pour statuer sur les cas de rupture du Pacte, peut convoquer les Etats qui sont voisins de l'Etat fautif, ou ceux qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques, ou ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application de l'art. 16.

Les Etats membres peuvent et doivent saisir d'urgence le Conseil de tout cas de rupture du Pacte. Mais il se peut également que le Secrétaire général en avertisse d'urgence tous les membres du Conseil. Ainsi, soit sur l'initiative d'un membre, soit sur l'initiative du Secrétaire général et pour ainsi dire d'office, le Conseil doit se réunir dans le plus bref délai possible. S'il est d'avis qu'un Etat est en rupture du Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis a été émis doit être transmis d'urgence à tous les membres de la Société des Nations avec un exposé des motifs et l'invitation à s'y conformer. Ainsi le Conseil procure aux Etats une abondante information qui leur pourra être utile pour prendre une décision conformément aux dispositions de l'art. 16. De même, le Conseil doit recommander la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique visée à l'art. 16 et notifier cette date à tous les membres de la Société. Avec cette invitation et avec cette recommandation le rôle du Conseil est provisoirement terminé. C'est aux Etats que revient la parole. Sans doute, l'avis du Conseil sera un guide précieux pour leurs délibérations, et la documentation jointe sera suffisante pour y puiser toute information utile sur l'état des choses. Mais les Etats conservent l'entière autonomie de décision, la complète liberté d'appréciation, qui sera, de toute évidence, profondément influencée par des considérations d'ordre politique. Il est clair que cette liberté illimitée ouvre toutes les possibilités à la mauvaise foi et que, pratiquement,

l'unanimité si nécessaire pour l'exercice d'une sanction collective ne se formera pas aisément. Il y aura toujours des abstentions dictées par des pressions nationales qui peuvent l'emporter sur le sentiment de la justice, trop faible encore pour réagir énergiquement contre les violations du droit qui ne touchent pas directement les intérêts nationaux. D'autre part, — et c'est un point de vue bien connu — l'appréciation de certains Etats peut être influencée par la crainte d'entrer en conflit avec les puissants Etats restés en dehors de la Société des Nations et tenant à faire valoir les droits des neutres, qui sont contraires aux dispositions de l'art. 16 du Pacte, et qui peuvent les mettre en échec. Il était, par exemple, peu souhaitable pour l'Angleterre d'envisager seulement l'exécution de sanctions navales contre un agresseur, par voie de blocus ou autrement, tant qu'une telle initiative risquait de mettre la flotte britannique en conflit avec les Etats-Unis. Cependant, tant le message du président Roosevelt que la déclaration du représentant américain à la Conférence du désarmement éliminent les circonstances d'où pourrait naître un conflit semblable. Les Etats-Unis se déclarent prêts à contribuer à l'organisation de la paix. Ils consentent à conférer avec les autres Etats en cas de menace contre la paix dans le dessein d'éviter les conflits. Dans le cas où les Etats, après s'être consultés, déclareraient qu'un Etat s'est rendu coupable d'atteinte à la paix en violation de ses obligations internationales, et prendraient des mesures contre l'agresseur, les Etats-Unis, s'ils adhèrent au jugement rendu contre l'Etat responsable et coupable, s'abstiendront de toute action tendant à mettre en échec l'effort collectif que les nations pourraient entreprendre pour ramener la paix. On peut dire que, par suite des changements survenus dans les vues de la grande république américaine, l'organisation des sanctions est sensiblement facilitée et que la voie est ouverte pour le développement ultérieur des sanctions collectives dans le sens de les rendre plus automatiques et plus effectives.

L'ordre public international établi par le Pacte de la Société des Nations est institué au profit de tous les membres, qui doivent le respecter eux-mêmes et le faire respecter, s'il est violé par un Etat de mauvaise foi. Il faut le faire dans l'intérêt général. La sanction collective, une fois admise en principe, doit

être déclenchée par les organes de la Société, représentants de l'intérêt collectif. La décision du Conseil (ou d'un autre organe, la Cour, par exemple) qui constate une violation du Pacte contre laquelle l'emploi de la sanction collective est prévu, ne peut être mise en doute par les membres unilatéralement, parce qu'ils ne sont pas compétents pour statuer sur les besoins de la collectivité. Accorder aux Etats la faculté de vérifier en toute liberté la constatation du Conseil, c'est détruire la sanction collective, c'est la remplacer en fait par une sanction unilatérale avec presque tous ses dangers.

L'organisation des sanctions. — L'art. 10 du Pacte oblige le Conseil, en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression à aviser aux moyens d'assurer l'exécution de l'obligation de respecter l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de tous les membres de la Société des Nations. L'obligation juridique qui découle directement de l'art. 10 naît immédiatement après la constatation du Conseil, et les Etats ne peuvent pas se prononcer sur le *casus foederis*. Mais les Etats restent juges de la mesure dans laquelle ils assureront l'exécution de leur devoir de garantie. Les pouvoirs du Conseil sont assez limités, parce qu'il ne peut pas disposer des forces des Etats en vue de les lancer contre l'Etat agresseur. Il ne peut qu'inviter les Etats à appliquer telles et telles mesures, soit d'ordre économique, soit d'ordre militaire. Comme l'explique la proposition d'amendement canadienne, l'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements. En tout cas, il appartient aux corps constitutionnels de chaque Etat de décider dans quelle mesure ledit membre est obligé d'assurer l'exécution de ses obligations par l'emploi de ses forces militaires, c'est-à-dire de prendre des mesures très énergiques. En face de ces libertés d'appréciation, l'initiative et l'invitation du Conseil perdent beaucoup de leur valeur. On risque même de voir s'écrouler tout le mécanisme des sanctions contre une agression, parce qu'on ne saurait jamais dire si les mesures que les Etats décideront de prendre seront suffisantes et efficaces. La sanction collective suppose une coordination des forces, une organisation, mais les pou-

voirs du Conseil sont, spécialement dans cette matière, d'une portée juridique si affaiblie, que toute la garantie de l'art. 10 se trouve en quelque sorte annulée. On peut le dire avec d'autant plus de raison que toutes les tentatives faites jusqu'ici en vue d'amender l'art. 10, ont eu pour but d'en affaiblir la portée et, inversement, d'accorder plus de liberté encore aux Etats, soit dans l'appréciation du *casus foederis*, soit dans la décision sur la question de savoir dans quelle mesure il faut participer à l'action commune contre l'Etat agresseur. Dans la lutte entre les partisans de la généralité et de l'universalité de l'application des obligations du Pacte et les régionalistes, ce sont ces derniers qui ont eu le dessus, après l'échec politique du Protocole de Genève. Les traités de Locarno — il faut bien se garder de les critiquer au point de vue politique, parce qu'ils constituent un élément indéniable de la pacification de l'Europe — instituent un système si rétrograde par rapport à celui du Pacte qu'on pourrait se demander si leur compatibilité avec le Pacte ne peut être mise en doute. En effet, ces traités introduisent une différenciation dans l'application et dans l'efficacité des sanctions. Le système de Locarno oblige les participants à venir en aide à l'Etat victime d'une agression avec toutes leurs forces, ce qui donne déjà une sécurité renforcée ; les traités ajoutent une disposition caractéristique selon laquelle ils cesseront d'être en vigueur, si le Conseil décide que le Pacte offre aux Etats contractants une sécurité au moins aussi grande que celle assurée par les traités de Locarno. Il faut en conclure que le Pacte, malgré ses dispositions catégoriques et en apparence si énergiques, n'est pas en mesure d'assumer par ses moyens la sécurité de ses membres. Cependant, il ne faut pas se tromper. Ce n'est pas l'insuffisance des principes qui sont à la base du Pacte, c'est l'imperfection de leur mise en application, c'est la défectuosité du droit constructif qui se manifeste ici. L'étendue des pouvoirs discrétionnaires des Etats et la compétence minimale du Conseil ne correspondent pas à la rigueur et au caractère catégorique des règles normatives. La réalisation de ces règles exige une plus complète intégration de la communauté internationale, une organisation plus perfectionnée de l'ordre juridique international.

Des efforts appréciables ont été faits pour l'application des

sanctions prévues par l'art. 16 du Pacte. Celui-ci parle des deux espèces de sanctions : économiques et militaires.

Les sanctions d'ordre économique sont déterminées par les alinéas 2 et 3 de l'article : Les Etats s'engagent à rompre immédiatement avec l'Etat en rupture du Pacte toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société. D'autre part, les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Il s'agit ici d'une obligation catégorique qui ne peut être éludée comme une faculté qui ne dépendrait que de la bonne foi des Etats. Les membres de la Société des Nations ne peuvent pas se dérober à cette obligation dès qu'ils ont constaté le recours à la guerre en rupture du Pacte. Ils doivent l'appliquer tous et d'une façon uniforme. Juridiquement, les Etats doivent commencer une pression économique dès qu'ils ont constaté unilatéralement la violation. Mais il est plus que certain qu'ils ne le feront pas individuellement et sous leur responsabilité, mais attendront la recommandation préalable du Conseil et se conformeront aux directives de ce dernier. Le troisième amendement à l'art. 16 obligeait le Conseil à notifier à tous les membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées et la résolution interprétative ne fait que répéter le principe par son § 8. Bien que cet amendement ne soit pas entré en vigueur, il exprime un devoir du Conseil qui n'est en aucun point incompatible avec le texte en vigueur. Mais, il comporte une amélioration sensible de la procédure de mise en œuvre de l'art. 16, amélioration allant de soi parce que conforme à la nature de la sanction collective qui exige nécessairement une centralisation. Ainsi peut-on dire qu'une certaine organisation de la sanction collective sous forme d'un blocus économique général a

trouvé un commencement de réalisation. Mais on est encore loin d'une solution satisfaisante.

Sur la proposition du gouvernement finnois une convention d'assistance financière aux Etats victimes d'une agression fut élaborée. Elle constitue un développement sérieux de certaines dispositions de l'art. 16 du Pacte et est intéressante surtout par le rôle décisif qu'elle assigne au Conseil. La convention organise la mise en œuvre de l'appui mutuel dans l'application des mesures économiques et financières, appui que les Etats sont obligés de se prêter dans l'éventualité d'une guerre en violation du Pacte. La convention institue un système de garantie des emprunts sur les marchés financiers qui permet à un Etat de recevoir, au moment voulu, l'aide financière. Cette garantie est, pour ainsi dire, un capital international mis à la disposition du Conseil qui est autorisé à en faire usage en vue de rétablir ou de sauvegarder la paix, en accordant l'assistance financière à des membres de la Société des Nations entraînés dans une guerre par un Etat en rupture de Pacte. Au commencement de l'élaboration de la convention on a pensé que la prestation d'une assistance financière devait être facultative et dépendre de la décision du Conseil. Mais beaucoup de délégations demandaient avec raison la transformation de cette faculté en obligation pour le Conseil, et c'est ce point de vue qui a prévalu. Ainsi a-t-on stipulé que si, malgré les efforts que le Conseil de la Société des Nations aura pu faire pour le maintien ou le rétablissement des relations pacifiques, un Etat, en violation de ses obligations internationales, recourt à la guerre contre une H. P. C., celle-ci recevra à sa demande l'assistance financière prévue dans la convention, à moins que le Conseil n'en décide autrement. On voit que le membre attaqué a le droit de recevoir l'assistance financière que les autres membres ont l'obligation de lui prêter. Par contre, en cas de menace de guerre, l'assistance est facultative et dépend de la décision du Conseil qui est subordonnée à une double condition : il faut que l'une des parties intéressées au différend porté devant le Conseil ne se soit pas conformée aux mesures prises par lui ; il faut, en outre, que le Conseil estime que la paix ne peut être sauvegardée autrement. On voit donc que c'est au Conseil de contrôler la réalisation des conditions nécessaires pour pouvoir accorder l'aide financière.

L'art. 14 de la convention dit expressément, que lorsque le Conseil aura reconnu qu'en vertu des art. 1 ou 2 une H. P. C. doit recevoir l'assistance financière prévue, il autorisera le gouvernement de ladite H. P. C. à émettre un emprunt jouissant de garanties stipulées. Le Conseil peut, en outre, contrôler les conditions et les clauses relatives à l'émission d'un emprunt autorisé par lui, ainsi que de surveiller l'utilisation du produit de l'emprunt et suspendre les versements au gouvernement emprunteur s'il estime qu'une telle mesure est rendue nécessaire par l'attitude prise par ce gouvernement après que l'assistance lui aura été accordée. Comme on le voit, dans la matière d'assistance financière organisée par la convention, le Conseil joue un rôle considérable et c'est par son intermédiaire que se réalise en fait l'exécution des obligations d'appui mutuel des Etats. C'est dans cette matière qu'on se trouve en présence d'une centralisation véritable de l'application de la sanction collective, dans une de ces manifestations au moins, entre les mains d'un organe international. Dans ce domaine, la convention pour l'assistance financière marque un progrès considérable, unique jusqu'ici, mais d'autant plus appréciable que certaines décisions prises en vertu de cette convention doivent forcément influencer la mise en application de l'art. 16 dans son ensemble.

Si, dans le domaine des sanctions économiques, certains progrès ont été réalisés dans la voie de leur organisation et de leur préparation, *les sanctions militaires* restaient dans l'état d'imprécision et d'obscurité dans lequel elles étaient laissées par les auteurs du Pacte. L'art. 16 parle d'une façon générale, mais suffisamment concrète, des mesures économiques que les Etats doivent prendre pour opposer à la violation du Pacte une action collective. Mais en ce qui concerne les mesures militaires, il s'exprime d'une façon très vague et évasive, sauf cette disposition catégorique sur l'obligation de faciliter le passage des forces policières à travers le territoire d'un membre. L'alinéa 2 de notre texte dit simplement que le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. Ce texte se rapproche beaucoup de la disposition finale de l'art. 10

qui stipule, elle aussi une obligation vague qui laisse aux Etats la faculté de décider d'une façon presque discrétionnaire comment ils assumeront leurs devoirs. Il est inutile de répéter ici les insuffisances et les dangers même de la trop grande liberté d'appréciation laissée aux Etats. De tout temps on s'en est préoccupé, et l'histoire agitée de la S. D. N. n'est en somme que celle de la lutte constante entre les exigences d'une organisation efficace de la technique de la paix, et la répugnance des Etats à admettre les limitations de leur souveraineté par l'élargissement du pouvoir des organes internationaux. On a expressément refusé d'aborder les nombreux problèmes juridiques dont la solution est, cependant, indispensable pour préparer les cadres de l'application des sanctions tant économiques que militaires.

La question de l'organisation méthodique des sanctions militaires sur le plan international se posa à la Conférence de la Paix où la délégation française proposa de constituer une force armée internationale en instituant également une sorte d'état-major. Mais les délégations anglo-saxonnes étaient en somme hostiles à l'organisation d'une intervention internationale pour le maintien de la paix. En 1921, la France reprit sa proposition, en soumettant le projet suivant d'amendement à l'art. 9 : « Cette Commission serait chargée, en outre, par le Conseil de le renseigner sur les questions militaires, navales et aériennes, et notamment de prévoir et étudier les conditions de l'action commune que le Conseil pourrait, en vertu de l'art. 16, être appelé à recommander aux membres de la Société. Dans les cas d'urgence, la Commission serait invitée par le Conseil à lui proposer des mesures d'efficacité immédiate ». Mais la proposition française ne fut pas acceptée.

La question de l'organisation des sanctions militaires collectives se posa en suite à maintes reprises en connexion étroite avec le problème du désarmement. Mettre les Etats à même de réduire leurs armements tout en leur assurant des moyens de sécurité au moins aussi grands que ceux dont ils jouissent à présent — tel fut le but des travaux entrepris par la Société des Nations dès 1922.

La Commission temporaire mixte prépara un projet d'organisation de l'assistance mutuelle. La Commission partait de l'idée que pour que l'assistance soit efficace et immédiate, il faut qu'elle s'exerce suivant un plan préétabli, et pour que ce

plan soit mis en œuvre sans délai, c'est-à-dire sans discussion, il importe qu'il fasse partie intégrante du traité de garantie. Autrement dit, il a fallu organiser les sanctions tant préventives que répressives. C'est ce qui tentait le projet du traité. Il autorisait le Conseil, s'il semblait à ce dernier qu'il existât des motifs plausibles de redouter une agression, à prendre une série de mesures déterminées. Le Conseil pouvait, notamment : *a)* décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur les sanctions économiques prévues par l'art. 16 du Pacte ; *b)* désigner les Etats dont il requérait l'assistance ; *c)* déterminer les forces que chaque Etat assistant devait mettre à sa disposition ; *d)* prescrire toutes mesures pour assurer la priorité des communications et transports relatifs aux opérations ; *e)* préparer un plan de coopération financière entre les H. P. C. en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations ; *f)* désigner le commandement en chef et lui fixer le but et la nature de sa mission. On saisit immédiatement la grande différence entre l'art. 16 dans son état actuel et le projet. Selon ce dernier, le Conseil devait devenir le véritable gouvernement international qui disposerait librement des forces militaires des Etats, auxquels il pouvait adresser de véritables injonctions. Si le projet de traité d'assistance mutuelle échoua, c'est en grande partie parce qu'il privait les Etats de leur liberté de décision dans l'emploi de leurs forces militaires.

Le Protocole de Genève a tenté, à son tour, d'organiser la sanction collective. Dans ce domaine il a fait un effort constructif admirable qui mérite d'être décrit en détail.

Par son art. 11 le Protocole se proposait d'organiser la sanction collective de façon à faire cesser toutes les controverses qui régnaient quant à l'application de l'art. 16 du Pacte. Il se proposait de substituer son propre système de sanctions à celui du Pacte. Il a été indiqué plus haut que la décision sur le point de savoir, s'il y avait lieu d'appliquer les sanctions, devait être de la compétence exclusive du Conseil. Celui-ci devait, notamment, constater qui était l'agresseur. L'agression constatée, le Conseil devait, selon l'expression du Protocole, enjoindre aux Etats d'accomplir leur devoir. L'application des sanctions était alors automatique : il n'y avait pas de décision à prendre, ni par

le Conseil, ni non plus par les Etats, qui avaient une obligation stricte et déterminée d'avance à accomplir et cela sans aucun retard. Mais ce qui est à retenir immédiatement ici, c'est que, contrairement au projet de traité d'assistance mutuelle, le Protocole laissait les Etats plus ou moins libres de juger de la manière dont ils devaient exécuter leurs obligations : comme l'exprima M. Bénès dans son rapport, chaque Etat reste juge de ce qu'il fera, mais il ne reste plus juge de ce qu'il doit faire. Les Etats étaient obligés de résister à l'acte d'agression dans la mesure que permettaient leur situation géographique et les conditions spéciales de leurs armements. L'obligation était générale ; seulement elle comportait certaines exceptions. Notamment, la situation particulière de certains Etats rendait leur participation aux sanctions militaires assez dangereuse, et il a paru préférable de ne pas les obliger à des actions périlleuses sans une nécessité évidente. L'art. 13 du Protocole permet à ces pays d'informer le Conseil par avance de leur situation particulière, afin que celui-ci puisse vérifier les prétentions d'exception. Ainsi, la libération ne devait pas avoir lieu sans un contrôle du Conseil sur le bien-fondé des prétentions présentées. Sauf ces exceptions, l'obligation était générale et les Etats devaient l'assumer loyalement et effectivement. Bien que chaque Etat restât maître de l'emploi de ses forces, le Conseil avait le pouvoir de contrôler l'exécution de l'obligation d'assistance par les Etats. Les éléments objectifs de ce contrôle devaient être fournis par les expressions « loyalement et effectivement » qui devaient être comprises dans ce sens que chaque Etat devait prêter son appui en proportion de ses forces et de ses moyens militaires. Il est vrai que le Protocole n'avait pas prévu de sanctions spécifiées contre un Etat qui manquait à ses devoirs de faire respecter le Pacte et de résister à tout acte d'agression. Mais il est évident que le contrôle conféré au Conseil devait remplacer ici toute menace par des sanctions. Il faut ajouter également que les Etats participant aux sanctions ne devaient pas avoir une liberté entière d'action. La violence employée contre un Etat fautif devait être proportionnée au but poursuivi et s'exercer dans les limites et les conditions recommandées par le Conseil et sous son contrôle. Le Conseil avait, en outre, qualité pour recevoir les engagements d'Etats déter-

minant par avance les forces militaires que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement, afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du Protocole. Le rapport de M. Bénès indique ce qui est nouveau dans le Protocole par rapport au Pacte : a) L'obligation d'appliquer, en cas de besoin, les sanctions de toute nature, comme conséquence directe de la décision du Conseil ; b) L'élimination du cas où chacun aurait pratiquement la liberté de ne rien faire , c) Le fait qu'on ne statue pas sur des chiffres de forces militaires. On ne donne pas d'explications sur les mesures à prendre dans tel ou tel cas mais on donne pourtant des critères objectifs qui caractérisent l'obligation de chaque signataire.

Par le système du Protocole on a tenté pour la première fois d'organiser sur un plan général la sanction collective telle qu'elle devrait l'être dans une société coordonnée. Déclenchée par un organe compétent après la constatation d'une violation qui doit être réprimée par la force, la sanction est contrôlée dans son application pendant son emploi, et ne peut pas produire d'effets contraires aux principes du Pacte. Mais, comme on le sait, le système achevé et correspondant aux exigences de la technique juridique moderne ne fut pas adopté et on s'achemina vers des solutions régionales inaugurées par les traités de Locarno. Les traités particuliers du type de Locarno présenteraient, certes, certains avantages, en organisant à leur manière les sanctions communes, s'ils n'avaient ce grand défaut de n'être réalisables nulle part ailleurs. Il va presque sans dire qu'après l'introduction du principe du régionalisme, toute l'organisation ultérieure des sanctions collectives dans le cadre de l'art. 16 du Pacte devait cesser. Ce n'est qu'avec la mise en vigueur du traité de renonciation à la guerre que la période de stagnation paraît s'approcher de sa fin et qu'une certaine activité diplomatique tend à préparer des solutions nouvelles. La cause profonde de la répugnance de certains Etats à accepter des obligations plus précises dans le domaine des sanctions était, on le sait, la crainte d'entrer en opposition et en conflit avec les Etats-Unis. La conclusion d'un pacte consultatif des Etats signataires du traité de Paris, pacte dont feraient partie les Etats-Unis, serait de nature à permettre une organisation plus complète de la sanction collective, si indispensable dans une société aspirant

à construire un système juridique bien coordonné, lui permettant le mieux de satisfaire ses besoins croissants.

Les mesures de coercition. — Dans le cadre du Pacte de la S. D. N., la sanction collective commence seulement à s'organiser. Elle est pourtant encore loin de remplacer la sanction unilatérale et individuelle exercée par les Etats en leur qualité de gouvernements internationaux partiels. Celle-ci persiste encore même dans le système juridique institué par le Pacte. Seulement, elle a subi des modifications et des restrictions importantes. Le Pacte interdit de déclarer la guerre sans avoir tenté une solution pacifique ; il interdit également toute agression qui porte atteinte à l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale des Etats membres. Par conséquent, il ne laisse de place qu'à des mesures de coercition pacifiques, et cela encore à condition qu'elles n'aillent pas à l'encontre des principes de l'art. 10 du Pacte. Autrement dit, le Pacte tâche d'interdire certaines formes, certains procédés de sanctions individuelles, en premier lieu la guerre.

La jurisprudence du Conseil donne des éclaircissements très intéressants et utiles sur cette question. Lors du conflit italo-grec, l'Italie prétendait notamment que l'occupation de Corfou n'était point un acte de guerre, mais seulement et simplement une mesure de coercition, parfaitement reconnue par le droit international. Le Conseil, on le sait, n'avait pas à se prononcer sur le fond de l'affaire. Mais il a voulu éclairer les problèmes juridiques qui se posaient, et demanda une réponse au Comité des juristes sur certaines questions, dont la quatrième visait spécialement les mesures de coercition : « Des mesures de coercition, qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, sont-elles conciliables avec les articles 12 à 16 du Pacte quand elles sont prises par un membre de la Société sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles ? » On voit bien la portée de cette question. Il s'agissait de savoir, si un membre de la Société peut recourir aux sanctions individuelles sans tenter au préalable les voies pacifiques. Le Comité des juristes a répondu de la façon suivante : « Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des art. 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de

décider immédiatement, en s'inspirant de toutes circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander la maintien ou la cessation de celles-ci. » Ce n'est pas une réponse de juristes, c'est une proposition transactionnelle de politiciens. Sans se prononcer sur la compatibilité des mesures coercitives, ils suggèrent l'idée de les placer sous le contrôle du Conseil. Au point de vue pratique, la solution envisagée n'est, peut-être, pas mauvaise. Mais au point de vue juridique la réponse n'est pas tout à fait correcte. Les procédures pacifiques obligatoires impliquent l'abstention de mesures de coercition avant toute décision d'une instance compétente, et les actes contraires ne peuvent se justifier que dans les cas d'extrême urgence, quand une action immédiate seule peut apporter un remède ; tout au moins doit-on aviser le Conseil des mesures prises, en indiquant les raisons qui ont amené à une prompt intervention par la force. En règle générale, les mesures de coercition ne sont pas permises, sauf les exceptions.

La réponse des juristes fut critiquée d'un autre point de vue encore. Plusieurs représentants ont indiqué qu'en dehors des représailles d'ordre juridique, économique et financier, tous les actes de force doivent être exclus. La réponse des juristes n'établissait aucun critère des mesures permises et défendues. Or, précisément, il y a des mesures pacifiques qui ne diffèrent en rien de la guerre. La Grèce, en 1926, pénétra avec ses forces militaires à huit kilomètres de profondeur en territoire bulgare en exerçant ainsi son droit de prendre « des mesures coercitives. » Un peu plus tard le Japon.....

Il paraît être clair qu'une réglementation de ces mesures doit être adoptée pour limiter l'arbitraire des Etats. Lors des travaux sur l'amendement du Pacte en vue de le mettre en harmonie avec le traité de Paris, le gouvernement finnois, sans aborder la question très compliquée, de savoir quelles sont les mesures de coercition qui doivent être qualifiées comme pacifiques ou non pacifiques, proposait d'ajouter à l'alinéa 1^{er} de l'art. 12 la disposition suivante : « Ils conviennent également de s'abstenir de toute mesure de coercition qui serait contraire au principe énoncé à l'art. 10 du Pacte. » Cette disposition qui a reçu déjà l'appui chaleureux de plusieurs délégations, mérite d'être retenue comme indiquant un critère juridique de la

compatibilité des mesures de coercition avec le Pacte, et son insertion présenterait des avantages indéniables.

Comme on le voit, la réglementation de la sanction unilatérale telle qu'elle se présente sous forme de mesures de coercition est à peine envisagée. Mais une solution s'amorce déjà en conformité avec les exigences de la technique juridique : la sanction unilatérale ne peut avoir lieu avant une décision judiciaire ou assimilée à celle-ci ; elle ne peut pas se traduire par des actes contraires aux principes fondamentaux du Pacte. Il reste à faire encore un pas : les mesures coercitives doivent être pratiquées sous le contrôle du Conseil ou d'un autre organe international pour devenir véritablement une sanction destinée à faire respecter le droit et non une mesure de pression en vue d'obtenir des avantages politiques. La sanction est, par sa nature, objective, elle ne peut être laissée à la discrétion des Etats qui font d'elle une action subjective.

DEUXIÈME PARTIE

LA FONCTION DE CONTROLE ADMINISTRATIF

CHAPITRE I

LA CONSTITUTION INTERNATIONALE

Il est peut-être un peu prématuré et même tendancieux de parler d'une constitution internationale dans le sens qu'on attribue à ce mot dans la doctrine du droit public étatique. Il est bien probable que l'organisation juridique de la communauté internationale, organisation universelle et unique, se distinguerait en beaucoup de traits de ce qu'on comprend actuellement sous le nom « constitution ». Mais on ne peut non plus, sans entrer en contradiction évidente avec les faits sociaux, dénier simplement l'ordre juridique mondial. Si l'on admet l'existence d'une communauté internationale de fait — et il est impossible de ne pas l'admettre — on est forcé de reconnaître également son organisation juridique. Dans chaque société, quelle qu'elle soit, se dégagent spontanément les règles juridiques qui s'imposent aux membres de cette société. Le vieil adage romain : *ubi societas, ibi jus est*, n'est que la constatation d'un fait commun à toutes les sociétés humaines.

Chaque société se donne des normes juridiques qui doivent régler la vie en commun, impossible sans un certain minimum de droits et de devoirs correspondants. Si, dans les sociétés primitives, ce fut la nécessité sociale qui donnait l'impulsion pour la formation spontanée et presque instinctive des règles normatives, dans les sociétés plus cultivées c'est la conscience juridique des peuples et de leurs gouvernements qui fournit la base de la formation du droit. A côté des règles normatives

naissent immédiatement aussi les règles constructives dont le but est de déterminer les voies de réalisation des règles normatives, d'organiser la société. L'existence du droit est impossible dans une société complètement inorganisée. Les règles constructives déterminent les fonctions publiques et accordent à certaines personnes la compétence d'agir au nom et pour le compte des sociétés tout entières. Ainsi se produit la différenciation des fonctions publiques et se crée une technique juridique de l'organisation sociétairé. L'ensemble des règles constructives déterminant dans leurs grandes lignes les bases de fonctionnement des diverses fonctions publiques et faisant de la société un tout juridique, une unité sociale organisée forme la constitution. Celle-ci contient ordinairement les règles déterminant les compétences législatives, exécutives et juridictionnelles, ainsi que les normes de leur fonctionnement. Toutes ces caractéristiques sont propres à toutes les sociétés sans exception. La différence organique, parfois considérable, n'est nullement une différence de principe. Les formes de l'organisation varient suivant le degré d'intégration, mais dans chaque société, quelle que soit son intégration, on peut trouver des règles relatives à la distribution des compétences, à la législation, à l'exécution et au contrôle. Dans ce sens, toute société a sa constitution, par laquelle se traduit sa structure juridique, en ce sens, également, la communauté internationale a, elle aussi, une constitution. Les règles du droit international furent d'abord presque exclusivement normatives. Elles se superposaient bien au droit interne, mais ce ne fut, suivant l'expression de M. Scelle, qu'un fédéralisme pur ou inorganique, un conditionnement automatique des systèmes juridiques coordonnés par le système juridique coordinateur (1). Sans doute, cette hiérarchie des normes devait entraîner aussi, tôt ou tard, une certaine hiérarchie des organes, mais cette hiérarchisation des institutions ne suit pas immédiatement la formation du droit normatif. Ainsi, pendant un certain temps, l'application des règles internationales restait non coordonnée jusqu'au moment où l'intensité et la stabilité des rapports interétatiques provoqua la création des organes supérieurs. Faute de cette organi-

(1) SCELLE, *op. cit.*, p. 32.

sation, la communauté internationale bien que liée par le droit normatif, resta dans un état amorphe.

Les Etats, tout en s'inclinant, en principe, devant le droit international, restaient encore maîtres d'en interpréter les termes, sans qu'aucun pouvoir central pût contrôler ni leur activité ni l'application par eux des normes du droit international. Tout en admettant l'existence de ce droit et tout en reconnaissant son caractère obligatoire, les Etats proclamaient le principe de son indépendance comme la seule base de cette association libre que devait être, à leur avis, la communauté internationale. Certes, cette association devait être et était en fait munie d'une certaine organisation, bien que très rudimentaire. Mais elle ne comportait pas d'institutions propres, elle ne fondait pas encore d'organes communs ou centraux. Elle utilisait pour la législation, l'exécution et le contrôle, les gouvernements des Etats, et faisait passer la réalisation du droit international par le canal étatique. Peut-être au moins, une des causes, de cette amorphie fut-elle l'incapacité du droit coutumier à poser des règles constructives, tandis qu'il était le moyen principal de la formation du droit normatif. Le fait est cependant certain : dans la communauté amorphe les fonctions sociales furent remplies par les Etats, dont les gouvernements furent spontanément investis des compétences internationales. En conséquence, les fonctions internationales étaient fractionnées et réparties entre les Etats, ce qui, en l'absence de coordination, rendait la réalisation du droit extrêmement difficile. L'application du droit international était déterminée le plus souvent par l'intérêt politique particulier des Etats, ce qui conduisait inévitablement à des contradictions constantes et à des violations incessantes du droit commun. Le défaut d'une coordination et l'absence des moyens suffisants de contrôle rendaient tout le droit de la communauté internationale d'autrefois assez fragile et trop dépendant de l'appréciation subjective, de l'arbitraire des Etats.

Le système anarchique du droit international fut trop défectueux au point de vue institutionnel, il ne pouvait satisfaire que les besoins d'une solidarité assez relâchée et vague qui se manifestait au cours des siècles passés. Mais du moment où cette solidarité se condense, où l'esprit international devient plus

fort, la conscience de l'unité mondiale cherche à prendre corps dans une organisation universelle, à adjoindre à la hiérarchie des normes juridiques une hiérarchie des institutions capables de coordonner l'activité des Etats, parties de l'administration internationale, période de fédération et d'unification, qui correspond au besoin d'élargissement des cadres de la vie sociale, en répondant en même temps aux nécessités de la centralisation technique qui comporte le contrôle. Il s'agit de créer des institutions publiques communes, institutions vraiment internationales au sens propre du mot, de déterminer les organes législatifs internationaux, de former un gouvernement de droit qui se substituerait aux gouvernements de fait n'apparaissant qu'occasionnellement, d'instituer et de développer une administration internationale pour organiser l'exécution soit directe, soit indirecte par l'intermédiaire des Etats, et, enfin, d'organiser les moyens du contrôle de légalité qui pourraient se substituer aux procédés subjectifs d'une surveillance réciproque, n'ayant presque aucun caractère administratif ou juridictionnel. Il s'agit d'internationaliser la vie interétatique.

Le but final de ce vaste mouvement d'agrégation est certainement l'organisation centrale et unique du monde, organisation dont la compétence réelle serait générale et la compétence territoriale universelle. Il est certain que la réalisation de cet objectif de grande envergure ne peut être immédiate et doit se faire par étapes, en concordance avec la croissance de la solidarité internationale qui peut se manifester soit sous forme d'ententes régionales, soit sous forme d'un fédéralisme par services, comme c'est le cas de presque toutes les unions administratives. Peu à peu, en cumulant les diverses manifestations du fédéralisme universel, on arrive à cimenter la communauté internationale et à préparer le terrain pour l'établissement d'une organisation universelle. D'autre part, au commencement de l'agrégation, la compétence des organes centraux est très réduite, elle s'efface, pour ainsi dire, devant la compétence persistante des Etats, ce qui se traduit par la règle de l'unanimité des décisions et par leur exécution immédiate. Plus tard la prépondérance des organes communs s'impose. L'évolution des fédérations fermées indique bien la voie par laquelle s'opèrent l'agrégation et l'intégration des communautés. Presque toutes

les confédérations d'Etats se sont transformées en fédérations qui, au point de vue institutionnel, ne sont rien d'autre que les phénomènes d'une centralisation plus intense que les confédérations.

La formation de l'ordre juridique international suit le développement de la solidarité entre les nations. Ce développement n'est point égal partout. Il y a des endroits où les liens de solidarité sont plus forts et se traduisent par une organisation juridique plus perfectionnée et plus intégrée qui enveloppe une société particulière au sein de la grande communauté internationale globale. De telles sociétés interétatiques sont d'une quantité et d'une variété incommensurable ; mais elles ont toutes ceci de commun qu'elles entrent dans la communauté globale en parties composantes, dont l'ordre juridique, ou la constitution, est conditionné par les normes du droit international général. L'existence de telles sociétés est un des éléments sociologiques stables qui doivent être pris en considération par le droit international. Celui-ci doit englober dans sa constitution déterminative les constitutions particulières. Une étude de la constitution de la société internationale globale ne peut se passer de l'appréciation de ces ordres juridiques particuliers, dont les organes ont tous des fonctions internationales à remplir. On doit considérer ces ordres juridiques comme des modalités particulières de la constitution internationale.

L'intégration graduelle peut suivre des voies assez différentes. Les sociétés particulières qui se forment au sein de la grande communauté internationale peuvent établir leur ordre juridique soit par voie coutumière, soit par voie conventionnelle. Seulement, les ententes fondées coutumièrement ne possèdent que rarement des organes communs. Les conventions internationales se bornent aussi le plus souvent à ne décréter que des règles normatives. Mais déjà, de plus en plus souvent, elles contiennent également des dispositions constructives, toutes les fois qu'on se rend compte que les intérêts internationaux doivent avoir une organisation internationale qui ne peut obtenir le but voulu qu'à la seule condition que les Etats transfèrent une partie de leur compétence au profit de l'organe commun. Toute convention bi- ou multilatérale implique, au moins pour les matières visées, un transfert de la compétence de chacun

des Etats participants à la communauté de droit que forment dès ce moment ces Etats. Cette communauté statue sur l'application de la convention. Elle peut la confier à chacun des Etats contractants. L'opération juridique est donc la suivante : les Etats abandonnant une partie de leur compétence à la communauté conventionnelle, celle-ci les retourne immédiatement aux Etats aux fins d'exécution. Pratiquement, la différence n'est pas grande. Juridiquement elle est fondamentale. La compétence visée des Etats n'est plus ni propre à chacun d'eux, ni discrétionnaire ; elle est une compétence déléguée par la communauté internationale, une compétence liée, dont l'exercice peut être contrôlé.

Là où la vie sociale fait apparaître des exigences stables, le droit devient également stable, en demandant de coordonner l'activité des Etats en une coopération de vaste envergure et de caractère durable. L'unité des buts pousse les Etats à former des associations, dans lesquelles la solidarité qui les lie se manifeste d'une façon plus précise et plus complète que dans les autres domaines de relations interétatiques. Cette association est ordinairement instituée en vue de réaliser une œuvre de longue haleine, œuvre qui, par sa continuité même, exige des rouages spéciaux. C'est en vue de répondre à cette nécessité que les conventions internationales formant les associations entre les Etats, créent en même temps des organes communs avec une compétence propre, distincte des compétences correspondantes à l'intérieur des Etats participants.

Les associations interétatiques sont pour le moment d'une variété incommensurable. Au commencement de l'intégration au sein de la communauté internationale, on a créé des associations pour la gestion des matières simplement administratives, en multipliant et en spécialisant ces associations au fur et à mesure que les différents domaines devenaient mûrs pour une réglementation internationale. Ce n'est qu'en 1919 qu'on a tenté pour la première fois de réaliser une organisation générale et universelle — la Société des Nations.

Le Pacte de la Société des Nations veut établir une fédération universelle par sa composition, pour ses buts, par ses méthodes du travail, une constitution écrite et conventionnelle, destinée à remplacer l'organisation coutumière de la communauté inter-

nationale. L'absence de quelques puissances principales donne actuellement à la Société des Nations le caractère d'une société particulière, caractère qui lui est étranger en principe. Quand elle englobera toutes les unités étatiques et similaires du monde, le Pacte deviendra ce qu'il doit être — une constitution jetant les bases d'une organisation centrale et supranationale et contribuant largement à l'intégration de la communauté internationale et à la perfection de son organisation. On peut, cependant déjà maintenant parler de la Société des Nations comme d'une organisation universelle et du Pacte comme d'une constitution mondiale, et cela avec d'autant plus de raison que sa mise en vigueur n'est qu'une étape logique de l'évolution de la structure juridique de la communauté internationale, étape préparée par le développement de l'esprit international qui marque une préférence fort naturelle et très réelle en faveur d'une organisation plus intégrée, par laquelle la sécurité matérielle et juridique puisse être mieux garantie.

Le caractère général du Pacte, la quasi-universalité de la composition de la Société des Nations et l'universalité de ses buts, sont pour ainsi dire les bases sociologiques justifiant la qualification du Pacte comme constitution universelle. Mais on peut également évoquer en faveur de cette conception des raisons d'ordre juridique. A ce point de vue toute constitution doit déterminer les pouvoirs principaux qui doivent s'exercer dans toute société, à savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et se superposer à toutes les autres lois et règlements destinés à exécuter les règles conventionnelles.

Le Pacte correspond entièrement à ces exigences. Il organise les fonctions législative, exécutive et judiciaire de la communauté internationale. Bien que la séparation des pouvoirs ne soit pas déterminée d'une façon précise, on peut, sans beaucoup se tromper, concevoir l'Assemblée comme un organe législatif, le Conseil comme un pouvoir gouvernemental et exécutif et la Cour Permanente de Justice Internationale comme une institution judiciaire. Il faut ajouter encore que les pouvoirs de la Société des Nations ne sont pas limités et attachés à un but précis, comme c'était le cas des Unions administratives et des autres organisations analogues. Son but, qui est de développer la coopération entre les nations et leur garantir la paix et la

sécurité, embrasse tous les domaines de la vie internationale et est illimité en fait. La compétence réelle de la S. D. N. s'étend à toutes les matières comprises dans cette détermination du but, tandis que sa compétence territoriale comprend tous les territoires des Etats membres. A l'intérieur de ces limites, n'est soustraite à la compétence de la S. D. N. que la compétence exclusive des membres, leurs « libertés individuelles » garanties par le Pacte. Le Pacte organise une administration générale de la communauté internationale et cette organisation, qui n'est pas une fin en soi, sert de moyen pour satisfaire les intérêts humains dans les domaines outrepassant les possibilités des collectivités composantes — des Etats. Le Pacte se superpose à tout autre droit international particulier des membres qui ne peut avoir de validité qu'à condition d'être compatible avec les règles constitutionnelles de la Société.

L'institution de la S. D. N. constitue un pas considérable vers l'établissement du fédéralisme mondial. On peut discuter sur son caractère juridique, mais il est peut être plus juste de la considérer comme une institution *sui generis* en ce sens que les formes juridiques des organisations bien qu'obéissant aux grandes lois de formation des collectivités fédérales, ne doivent pas être identiques dans tous les cas, mais peuvent varier suivant les besoins spéciaux de chaque collectivité. Mais ce qui importe, c'est de savoir quel est le degré de centralisation apporté par le Pacte. A ce point de vue, il faut se demander à quel degré les Etats membres ont aliéné leur indépendance au profit de la S. D. N. et, inversement, quel degré d'autorité celle-ci a reçu.

Les auteurs du Pacte n'ont pas voulu imposer aux Etats des obligations allant jusqu'à détruire leur indépendance. Ils ont conçu la Société des Nations comme une association libre d'Etats, n'acceptant que certaines restrictions à leur liberté, pour assurer une collaboration durable et pour éviter une concurrence néfaste dans l'exercice de leurs fonctions internationales et les conflits qui pourraient naître par suite de cette concurrence. La Société des Nations n'a aucune autre autorité sur ses membres que celle qui lui est attribuée en vertu du Pacte, elle ne peut prendre de décisions obligatoires pour les Etats que dans de rares cas spécialement prévus par le Pacte. En même temps,

l'indépendance des Etats est assurée par la règle de l'unanimité et par la participation des Etats à la formation des résolutions à prendre par les organes de la Société. Les exceptions à cette règle sont expressément prévues par le Pacte ou par les traités spéciaux qui confèrent au Conseil des compétences déléguées.

D'autre part, les décisions unanimes des organes de la Société des Nations ne sont pas exécutoires directement ; elles doivent, pour la plupart, recevoir encore une approbation de la part des Etats intéressés qui décident presque librement s'il y a lieu d'exécuter les décisions sociétaires et surtout comment les exécuter. Cette approbation est également nécessaire pour mettre en vigueur les nombreuses conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations en vue de développer la coopération entre les peuples, et, surtout, les amendements au Pacte.

Les pouvoirs de commandement de la Société des Nations sont, en conséquence de la large liberté laissée aux membres, assez restreints. Elle peut les exercer dans les cas où la concurrence entre les Etats s'aggrave ou menace de s'aggraver en conflit et de porter préjudice à la paix mondiale qui est la présomption principale de toute collaboration internationale. En général, la Société des Nations prête son appui à la solution pacifique des conflits et surveille l'exécution des obligations contractées par les membres en vue d'assurer la paix. Après avoir soumis à une étude attentive et pénétrante les dispositions du Pacte et les forces motrices de toute activité des organes de la Société des Nations, M. Guggenheim arrive à cette idée très juste que la Société des Nations, dans son développement actuel, n'est qu'un Clearinghouse mondial, dont les délibérations se terminent le plus souvent par un compromis entre les intéressés, compromis qui est plutôt le résultat du jeu des forces internationales qu'une synthèse sublime (1). C'est la conséquence directe de la trop grande liberté que les Etats se sont réservée en fondant la Société des Nations.

Mais le rôle de l'association genevoise n'est pas limité à la tâche de gardien de la paix. La Société des Nations doit aussi et surtout contribuer à la réalisation de la collaboration entre les

(1) P. GUGGENHEIM. *Der Völkerbund*, p. 273.

Etats du monde entier. Dans ce domaine constructif, la Société des Nations, munie d'un excellent appareil technique, exécute un travail de large envergure par lequel elle arrive à déterminer et à préciser les compétences réelles des Etats, en évitant ainsi les causes même des conflits. Pour ce travail, l'existence des organes communs est si importante qu'elle ne peut être remplacée par aucun autre moyen, ni méthode. C'est précisément dans ce travail positif que la Société des Nations compte ses plus belles conquêtes, c'est dans ce domaine que la centralisation de la gestion de la vie mondiale s'est révélée d'une utilité indéniable. Il est à remarquer, d'ailleurs, que la Société des Nations ne se borne pas à poser des règles essentielles de la coopération internationale, ne s'enferme pas dans une tâche purement législative. Elle crée, au contraire, une administration propre, appelée à fournir plus tard les cadres des départements administratifs de la fédération universelle. Elle établit également une surveillance sur la manière dont les Etats exécutent les obligations qu'ils ont contractées, pour assurer ainsi l'application régulière de la législation unifiée.

En somme, on doit dire que la centralisation réalisée dans la communauté internationale par la création de la Société des Nations, considérable en principe, est en fait assez faible. Elle embrasse bien toutes les compétences étatiques internationales, mais la force juridique obligatoire de ces interventions est paralysée par la trop grande autonomie de ses parties composantes. Tout au moins est-elle un essai pour établir un système de coopération entre les Etats, un essai d'organisation universelle qui, par le seul fait de son existence, peut déjà sensiblement remédier aux défauts de l'anarchie antérieure dans la vie internationale. Elle institue pour la première fois des organes centraux pour la gestion des affaires internationales dans leur ensemble, organes dont les compétences, par la force même des choses, ont une tendance à élargir leurs compétences au fur et à mesure que la solidarité croissante de la communauté internationale les investit de fonctions nouvelles.

Les tendances innées de la communauté internationale vers une intégration et vers une organisation plus perfectionnée, ainsi que les particularités de sa composition, influencent profondément la répartition des compétences et des fonctions inter-

nationales en vertu de la constitution mondiale. Elles ont une influence indéniable également sur l'organisation du contrôle administratif, parce que c'est la constitution qui détermine les personnes et les organes chargés d'exercer le contrôle, ainsi que l'objet de la surveillance et les méthodes de son exercice. On ne peut pas examiner les contrôles internationaux en dehors des cadres constructifs de la communauté internationale et des communautés particulières dont elle se compose.

CHAPITRE II

LES ORGANES DE CONTRÔLE

En principe, le contrôle administratif est exercé par les organes supérieurs, éventuellement les organes centraux, sur l'activité des organes inférieurs, subordonnés ou locaux. Plus particulièrement, la fonction de contrôle est exercée par les gouvernements dont les tâches sociales sont la prévention des troubles, la vérification de la régularité de fonctionnement des organes sociétaires et le déclenchement des sanctions après constatation d'une irrégularité dans la réalisation des situations juridiques. Par la nature de leurs fonctions, les gouvernements sont destinés à exercer le contrôle soit de légalité, soit d'opportunité, sur l'activité des organes administratifs subordonnés et à intervenir, dans la mesure expressément prévue par le droit, afin de rectifier les actes juridiques incorrects.

En droit international, un gouvernement central fait encore défaut. Il commence seulement à se former. Cela ne veut dire nullement que les fonctions gouvernementales n'étaient pas et ne sont pas exercées dans la communauté internationale. Bien au contraire, elles sont toujours remplies, mais par les gouvernements nationaux qui s'érigent occasionnellement en gouvernement international et contrôlent l'activité conditionnée des autres Etats. Le droit international investit les gouvernements nationaux de compétences internationales qui sont alors exercées par ces gouvernements soit en collaboration, soit aussi en concurrence, parce qu'un pouvoir déterminateur fait défaut, parce que l'institution d'un système de compétences superposées commence seulement à se réaliser.

L'exercice du contrôle paraît être, dans ces conditions, en contradiction avec le principe de l'égalité des Etats. Mais ce n'est qu'une apparence. En effet, l'égalité de droit veut protéger la réalisation du droit légal pour toutes les personnes et toutes les collectivités d'une façon identique, mais elle n'im-

plique point une égalité fonctionnelle. L'exercice des fonctions sociales exige une force matérielle correspondante, sans laquelle un pouvoir n'est guère concevable. Il est tout à fait naturel que les Etats forts exercent les fonctions internationales dans la communauté interétatique d'une façon plus large que les Etats faibles. On peut parler d'une intervention des Etats-Unis dans les affaires de la république de Panama, mais a-t-on entendu parler de l'intervention panamienne dans les affaires des Etats-Unis ? Il serait puéril de nier la prépondérance des puissances à intérêts mondiaux, leur contrôle sur la politique des petits Etats. L'égalité fonctionnelle n'existe pas en effet, elle ne peut être non plus considérée comme base de la répartition des compétences internationales entre les Etats, ni comme base du gouvernement international. La force est la base matérielle et sociale de l'efficacité du gouvernement ; l'efficacité est, à son tour, la base de légalité du gouvernement. Ainsi peut-on dire que les gouvernements nationaux ne peuvent exercer les fonctions gouvernementales internationales que tant qu'ils sont suffisamment forts pour les exercer. La formation des ententes et l'organisation spontanée de l'action commune contre un Etat récalcitrant s'observent très souvent comme des réunions de la force matérielle de plusieurs Etats en vue d'exercer les fonctions gouvernementales internationales. De telles actions concertées en commun sont de premières manifestations de la formation occasionnelle des gouvernements internationaux de fait.

La liaison entre la force et le commandement est fort naturelle, parce que la force matérielle est toujours nécessaire pour assurer le respect du droit, pour employer, le cas échéant, les sanctions. La nécessité sociale fait naître les institutions, et on voit, de tous temps, des gouvernements s'ériger au sein de la communauté internationale pour exécuter les fonctions indispensables à la vie en collectivité. Ce sont les gouvernements qui apparaissent en tant que besoin est, et qui disparaissent immédiatement après la réalisation de leur tâche momentanée. Ce sont les gouvernements de fait. La transposition de la théorie du gouvernement de fait du droit interne dans les relations internationales est en soi justifiée, dit M. Le Fur (1). Toute

(1) LE FUR. *Précis de droit international public*, p. 243.

société a, en effet, besoin d'un gouvernement ; en droit interne comme en droit international, c'est la nécessité sociale qui est le fondement de la validité des actes du gouvernement de fait et, si l'on peut dire, de sa légitimité. L'irrégularité de fait de sa constitution est couverte par la nécessité sociale, et l'acceptation ultérieure de ses décisions par la société qu'il gouverne leur confère une validité juridique définitive. Mais il ne peut y avoir de gouvernement de fait qu'en l'absence d'un gouvernement régulier.

Il n'y a pas de doute que, à l'époque médiévale, les empereurs et les papes furent considérés comme des gouvernants internationaux. Après la chute de l'Empire, après l'anarchie et les troubles, ce sont les grandes puissances aux intérêts universels qui constituent le support naturel du gouvernement international et dont la coalition peut être considérée, juridiquement, comme un véritable gouvernement collectif. La pentarchie, le concert européen, le conseil suprême, la conférence des ambassadeurs ne sont que des étapes successives de cristallisation de ce gouvernement à travers des siècles et des formes de son organisation spontanée.

Aussi bien les Etats particuliers que le gouvernement international collectif exercent leurs fonctions internationales par des interventions qui sont la forme principale de l'activité gouvernementale. Malgré les contestations basées sur des motifs d'ordre politique, malgré la proclamation purement théorique du principe de la non-intervention, de toute l'histoire diplomatique se dégage la règle de droit international qui autorise les Etats à intervenir auprès des Etats particuliers en exigeant d'eux l'accomplissement de l'acte de leur compétence. Il n'en saurait être autrement, car l'intervention est un acte de gouvernement qui doit se produire dans toute société, et dans ce sens les gouvernements internationaux ont un droit d'intervention incontestable. Certes, ce droit est mal réglementé en ce qui concerne son étendue : le droit international ne dit pas dans quelles circonstances, l'intervention peut et doit avoir lieu, ni par qui et comment elle doit être exercée. L'appréciation des titres matériels et juridiques de l'intervention, son étendue et ses voies d'exécution sont de la compétence exclusive des Etats. On pourrait dire que dans la plupart des cas le droit d'intervention est limité par la règle qui

autorise les Etats à s'immiscer dans les affaires d'un autre Etat exclusivement pour protéger leurs propres intérêts ou ceux de leurs nationaux. Cette limitation de la compétence a pour but d'éviter la concurrence entre les Etats, mais elle n'est point générale. L'intervention d'humanité s'exerce dans un milieu juridique nettement étranger aux intérêts en jeu. Dans ce cas précisément l'intervention apparaît expressément comme une fonction publique, tandis qu'une intervention d'un Etat en faveur de ses intérêts apparaît plutôt comme la poursuite de son droit subjectif, bien que cette intervention doive être, ici aussi, une fonction.

Dans la communauté internationale amorphe, dépourvue des organes collectifs, le droit d'intervention se caractérise par sa généralité. L'objet de l'intervention peut être l'utilisation des compétences étatiques à l'intérieur des Etats, ainsi que leur politique étrangère, surtout dans les cas de conflits internationaux. On peut dire que les gouvernements internationaux peuvent, en principe, intervenir dans tous les cas où l'irrégularité est constatée dans l'utilisation des compétences internationales par un Etat particulier. Mais, en même temps, l'intervention est exceptionnelle en ce sens qu'elle ne s'applique pas à l'égard des Etats forts, qu'elle s'exerce à l'égard de certains Etats, qu'elle est inégale même dans les cas analogues.

L'intervention est actuellement en état d'évolution rapide. Mais il n'y a pas de doute sur les origines de cette institution juridique, de cette fonction dans la communauté internationale. Elle a pris naissance dans le droit subjectif du bénéficiaire d'exiger du prestataire l'accomplissement intégral de ses devoirs ; elle se lie intimement avec l'intérêt en cause. Comme une fonction publique se caractérise par son objectivité, on est certainement quelque peu gêné pour reconnaître la nature fonctionnelle de l'intervention subjective. Mais cette contradiction de principe provient exclusivement de l'imperfection de l'ordre juridique international, de l'état anarchique de la communauté internationale dans lequel la détermination des fonctions est encore imprégné de subjectivisme et n'a pas pris les formes statutaires et objectives. L'imperfection de la réglementation juridique de l'intervention, et le subjectivisme de son application, ouvrent de larges possibilités d'abuser de ce droit, de le détourner et de

l'utiliser pour atteindre des buts politiques. C'est à cause de cela que toute l'institution fut si vivement critiquée par les théoriciens, surtout par les publicistes sud-américains dont les pays nationaux éprouvèrent toute l'amertume des interventions injustes et arbitraires. Mais de cette critique on ne peut pas arriver à la proclamation du principe de non-intervention qui est un principe anti-social et, partant, anti-juridique. Il ne s'agit pas d'éliminer l'intervention, il s'agit de la régler, de la déterminer et de la préciser par des règles juridiques, de la soumettre au contrôle de légalité, de la rendre objective, d'en faire une fonction internationale dans le sens correct de ce mot. Cela n'est possible, paraît-il, que dans la communauté internationale de type organique ou superétatique.

C'est le Pacte de la Société des Nations qui a voulu faire un pas en avant dans l'institution du gouvernement international, le légaliser et le perpétuer. Dans l'esprit des auteurs du Pacte, le Conseil devait être conçu comme un organe exécutif destiné à remplir les fonctions gouvernementales. Comme la Société des Nations devait englober tous les Etats du monde (pas immédiatement, il est vrai), le Conseil devait s'ériger en gouvernement légal unique de la communauté internationale toute entière, à l'exclusion de tout autre gouvernement particulier. Cependant, l'absence des Etats-Unis et de la Russie ont rendu illusoire et fictive l'efficacité et, par conséquent, aussi la légalité de ce gouvernement, en le réduisant à un gouvernement d'une société particulière. Mais dans les limites de sa compétence territoriale et réelle, la Société des Nations exerce certainement les pouvoirs gouvernementaux qui sont déterminés par le Pacte. C'est un gouvernement *de jure* dont la compétence se base sur la constitution conventionnelle, gouvernement qui est expressément autorisé à exercer les fonctions nécessaires dans cette société particulière créée par le Pacte. Bien que son droit d'intervention soit déterminé par des règles extrêmement larges, il est beaucoup plus précisé que le droit d'intervention du ou des gouvernements particuliers. La compétence d'intervention se base sur les dispositions du Pacte suivant lesquelles le maintien de la paix constitue une tâche internationale que le Conseil est chargé de réaliser par ses interventions si la paix est menacée. Le Conseil doit prendre les mesures propres pour pré-

venir toute atteinte, par la violence, à l'ordre juridique établi, déterminer les responsabilités et déclencher les sanctions. En général, la compétence du Conseil est déterminée par l'art. 4 § 4 du Pacte qui dit que le Conseil peut connaître de toute question affectant la paix du monde ou rentrant dans la sphère de l'activité de la Société. Cette compétence est déterminée avec plus de précision par les articles 10 à 17 qui tous confèrent au Conseil certaines compétences d'ordre gouvernemental, ainsi que par des traités collectifs qui prévoient explicitement le droit d'intervention du Conseil. On peut donc dire que le Conseil est appelé à jouer le rôle du déterminateur dans les cas où la concurrence des Etats s'aggrave en conflit, ou si les Etats particuliers ne sont pas en état d'accomplir leurs devoirs internationaux.

L'intervention de la Société des Nations, du gouvernement légitime de la communauté particulière fondée par le Pacte, se distingue sur beaucoup de points de l'intervention des gouvernements de fait. Elle est limitée dans son objet par des règles constitutionnelles qui prévoient dans quels cas peut et doit avoir lieu l'intervention du Conseil et dans quelles formes elle doit s'exercer. Cette détermination est la condition primordiale de l'objectivité de l'intervention. Une autre garantie de l'objectivité est assurée par le fait que ce ne sont plus les Etats intéressés qui interviennent, mais bien un organe international. La légitimité du gouvernement international signifie également que son activité doit rester dans les limites de sa compétence et s'exercer dans l'intérêt de la communauté tout entière ; elle veut dire que la fonction doit être accomplie comme telle, et non comme une prérogative dont les Etats forts pourraient profiter dans leur intérêt propre. Cela entraîne le contrôle politique sur l'activité d'un organe international. La base juridique de ce contrôle se trouve dans la construction juridique de la compétence des organes internationaux : les Etats abandonnent une partie de leur compétence à l'organe institué, ils prennent une décision-cadre à l'intérieur de laquelle l'organe peut prendre des décisions concrètes, à condition toutefois qu'il ne dépasse pas les limites de la compétence concédée. Les Etats veillent eux-mêmes à ce que ces limites ne soient pas dépassées, et peuvent annuler les décisions prises en dehors de la compétence accordée. Dans le cadre de la Société des Nations ce contrôle politique est

exercé soit par des Etats pris séparément, soit par leur ensemble, c'est-à-dire par l'Assemblée. Cependant, il faut dire aussi que le contrôle politique de l'Assemblée est plus large encore. Elle peut vérifier non seulement la légalité de l'activité du Conseil et des organes techniques de la Société, mais également l'opportunité de cette activité, ayant également le pouvoir de donner ses directives quand elle le juge nécessaire. Ainsi peut-on dire que l'intervention du gouvernement légitime est réglementée par la constitution, exercée par un organe et contrôlée dans son application, réunissant ainsi toutes les prémisses de l'objectivité nécessaires pour l'exercice d'une fonction publique internationale.

Nous avons insisté un peu longuement sur l'intervention parce c'est par cette voie que le gouvernement exerce son contrôle. A ce point de vue, ce qui est juste pour l'intervention, l'est également pour le contrôle. Tous les deux, compris comme des fonctions internationales, ont en effet beaucoup de points communs et cela surtout sous deux aspects particuliers.

L'intervention se compose notamment de toute une série d'actes. On peut la déterminer comme l'emploi de la force, comme l'exercice d'une pression en vue d'obliger un Etat fautif à accorder son activité avec les exigences du droit. Mais il va sans dire que le déclenchement de la force ne peut avoir lieu sans aucune raison, que l'irrégularité — l'objet juridique de l'intervention — doit être constatée et que seule cette constatation rend l'intervention légitime. Ainsi, l'intervention doit être précédée d'une constatation, d'un contrôle de l'application des règles juridiques au point de vue de sa régularité et de sa légalité. Le contrôle est donc un acte juridique préliminaire, indispensable pour toute intervention.

D'autre part, l'intervention est un acte exceptionnel et concret, en ce sens qu'elle n'a en vue que le redressement d'une situation juridique concrète et prend fin dès que cette tâche est accomplie. Or, il y a des circonstances où les infractions dans un domaine sont ou deviennent si nombreuses, que les interventions séparées doivent se perpétuer, perdent leur caractère exceptionnel et concret et se transforment en contrôle continu. Telles sont les origines des contrôles financiers par exemple. Il faut dire tout de suite que cette transformation de l'intervention en contrôle s'opère le plus souvent par un traité bi- ou multila-

téral, ce qui donne au contrôle une base juridique beaucoup plus précise et solide. Dans ce cas, on peut déterminer le contrôle comme une intervention continuelle admise et réglementée par un traité international.

Il n'est point nécessaire que le contrôle soit exercé toujours par les gouvernements internationaux eux-mêmes. Au contraire, cette tâche peut être et est en fait très souvent conférée aux organes spéciaux de contrôle institués exclusivement en vue de surveiller l'application de certains statuts internationaux. Ces organes spéciaux furent créés en nombre considérable par beaucoup de conventions internationales, dès le XIX^e siècle. Le législateur international se bornait à poser des règles normatives qui devaient s'appliquer dès lors dans la société nouvelle, et investissait de la compétence de contrôle un organe spécialement créé, auquel il déléguait son pouvoir de surveillance. Les motifs de cette délégation pouvaient être très variables. Tout d'abord, c'était la permanence du contrôle qui exigeait la création des organes spéciaux, parce que les gouvernements étaient mal préparés à exercer un contrôle constant : faute d'une organisation, leur action était entravée par des difficultés à se constituer en organe international, et cela parfois pour des questions d'importance limitée. Ensuite, la nécessité d'exercer le contrôle sur les lieux mêmes exigeait également la création des organes locaux de contrôle parce que la structure même du gouvernement international l'empêchait de surveiller sur les lieux l'application des statuts de caractère purement local, tels que les statuts fluviaux, par exemple. Enfin, les gouvernements, appelés en premier lieu à exercer une activité politique, étaient ordinairement peu compétents pour surveiller l'application de statuts internationaux de caractère éminemment technique, cette surveillance pouvant être exercée le plus utilement par des experts constitués en organe spécial de contrôle. C'était d'autant plus nécessaire que les organes auxiliaires du gouvernement international — les missions diplomatiques des Etats composants — ne pouvaient pas consacrer assez de temps à cette tâche, étant surchargées par leur travail ordinaire. Dans les derniers temps, la multitude des statuts internationaux à surveiller exige forcément une spécialisation de la fonction de contrôle, et sa répartition entre les organes de

la communauté internationale autres que les organes gouvernementaux.

La communauté internationale éprouve un vif besoin de créer et d'organiser les organes spéciaux et locaux de contrôle qui sont le mieux à même d'accomplir cette fonction. De cette façon se produit une certaine répartition de la fonction de contrôle, répartition qui entraîne une différenciation fonctionnelle de la compétence entre le gouvernement et les organes spéciaux. Cette différenciation est basée sur une autre, qui se produit entre le droit constitutionnel et le droit administratif, entre les organes gouvernementaux et les organes administratifs. Cette différenciation est peu précise même en droit interne, c'est-à-dire dans le droit des collectivités les mieux organisées, elle l'est davantage encore en droit international, de sorte qu'une définition satisfaisante devient presque impossible. Néanmoins, d'une façon générale, on peut dire que les organes gouvernementaux sont chargés de la direction générale de la vie sociétaire et de la gestion des affaires d'ordre politique, ce qui leur permet d'exercer leur rôle de *fomento*. Les organes administratifs ont plutôt une besogne technique à accomplir, ils sont appelés à exécuter et à concrétiser les ordres généraux du gouvernement. Leur compétence est limitée par le fait qu'ils sont des organes subordonnés et subissent le contrôle du gouvernement. Leur compétence est, en outre, délimitée avec beaucoup plus de précision que celle du gouvernement. Toutes ces différences caractérisent également les physionomies juridiques des gouvernements et des organes spéciaux de contrôle.

Les pouvoirs internationaux gouvernementaux exercent une surveillance sur la gestion des affaires politiques, sur la partie du droit international qui forme le droit de la paix. Ils l'exercent en vertu du droit international général qui les autorise à intervenir auprès des Etats particuliers en exigeant d'eux l'accomplissement de l'acte de leur compétence. Le gouvernement particulier international a la compétence générale d'intervention et il peut contrôler la totalité des compétences internationales conférées aux Etats particuliers. Mais la compétence de contrôle était mal réglementée, surtout quand elle devait être exercée par un gouvernement de fait. La légalité de cette compétence, comme la légitimité de ce gouvernement lui-même, s'appuyait

sur l'efficacité matérielle, sur la force, ce qui devait faciliter les abus de droit. Il est bien possible que l'imprécision regrettable de la compétence de contrôle soit due à ses origines coutumières : la coutume, bonne pour traduire les règles normatives, est peu capable de déterminer les limites d'une compétence, de traduire des règles constructives.

Avec la constitutionnalisation du gouvernement international par le Pacte, l'organisation du contrôle se modifie sensiblement. Le Conseil et, éventuellement, l'Assemblée, en tant que gouvernements internationaux, sont habilités par le Pacte pour intervenir dans toutes les affaires réglementées par la constitution de cette société particulière qu'est l'association genevoise. Les pouvoirs d'intervention et de contrôle des organes dirigeants de la S. D. N. diffèrent beaucoup de ceux des gouvernements internationaux de fait. Le but, l'objet et les limites de cette compétence sont fixés avec plus ou moins de précision par le Pacte et subissent un certain contrôle politique exercé par les Etats composants lors de leurs réunions annuelles. Le Conseil exerce un contrôle continu sur l'application des règles du droit de la paix, telles qu'elles sont déterminées par le Pacte ou par les traités spéciaux. Le contenu de cette partie du droit international est en fait si large et d'une application si étendue que la compétence de contrôle de la S. D. N. pourrait être envisagée comme pratiquement illimitée. Ce n'est cependant pas le cas. Bien que le domaine du contrôle à exercer par la Société soit extrêmement large en fait, il ne faut pas considérer celle-ci comme une institution chargée de surveiller l'application de toutes les règles du droit international, y compris le droit particulier tel qu'il est exprimé par les conventions en vigueur.

Une proposition dans ce sens fut faite par la délégation du Chili à la Conférence de la paix, proposition suivant laquelle l'art. 10 du Pacte devait garantir non seulement l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats membres, mais également l'exécution des traités internationaux. Cette proposition ne fut pas admise. On répondit au Chili que la Société des Nations ne se proposait que de garantir les règles les plus importantes du droit de la paix et ne pouvait s'engager à garantir tous les traités internationaux. Il est intéressant d'indiquer

ici que le programme de la VI^e Conférence panaméricaine contenait une disposition exigeant de chaque délégation un rapport, soumis à l'étude de la Conférence, sur les mesures adoptées par les Etats pour l'exécution dans chacun d'eux des traités et des résolutions approuvés par la Conférence. Mais l'importante résolution adoptée à la Havane (1928), qui ôte à l'Union toute compétence politique, a eu des conséquences peu encourageantes : en vertu de ce principe d'apolitisme à outrance, le projet de faire de l'Union panaméricaine un organe de contrôle sur le respect des traités fut supprimé. Ainsi, à deux reprises, les tentatives pour généraliser les contrôles ont échoué.

Bien que limitée dans sa compétence d'exercer le contrôle sur l'application des règles conventionnelles, la Société des Nations peut les surveiller indirectement. Dans le cas, notamment, où la non-exécution d'un traité est en même temps une violation flagrante du Pacte, elle peut procéder aux constatations nécessaires et surveiller, d'une façon occasionnelle, l'application des traités quels qu'ils soient. Evidemment, ce n'est qu'au cas d'une coïncidence de la non-exécution des traités particuliers avec l'infraction au Pacte et, juridiquement, sur la base de celui-ci uniquement, que le Conseil est en droit d'exercer son contrôle. Il n'est pas douteux, cependant, que les larges possibilités ouvertes par l'art. 11 du Pacte amèneront les Etats à invoquer la compétence du Conseil dans tous les cas où la non-observation d'un traité est à supposer et où la vérification par d'autres moyens n'est pas efficace.

Les organes spéciaux de contrôle ont une compétence en général minutieusement réglementée, déterminée et délimitée. Leurs pouvoirs sont déterminés par les conventions, qui constituent les organes spéciaux. L'étendue de ces pouvoirs dépend entièrement de la volonté du gouvernement international qui les habilite à exercer une certaine partie de sa propre compétence. Leurs compétences sont examinées comme délégation de pouvoirs par le gouvernement international approprié, et sont de ce fait toujours limitées et subordonnées. Au début du développement du contrôle institutionnel, les pouvoirs des organes spéciaux furent très réduits : ils n'avaient pour mission que de préparer les constatations nécessaires pour que les Etats en puissent tirer les conséquences juridiques. L'organe spécial ne

devait pas avoir le droit de prononcer un jugement sur les infractions constatées par lui. C'est aux gouvernements des Etats composant la communauté particulière, instituée par une convention, que revenait le pouvoir de dire le dernier mot, d'accorder avec la constatation les conséquences juridiques. Peu à peu les constatations des organes spéciaux revêtent une force juridique de plus en plus grande et efficace, sans cependant que ces organes arrivaient jamais à pouvoir les munir d'une formule exécutoire. La profonde répugnance des Etats contre les sanctions internationales se fait sentir ici d'une façon particulièrement claire.

Les contrôles administratifs exercés par les organes spéciaux furent institués spontanément suivant les besoins. Presque toute convention collective organisant un contrôle, constituait aussi son organe propre en vue d'exercer cette fonction. Ce particularisme institutionnel était déterminé par des considérations d'ordre technique, ainsi que par l'absence d'un organe gouvernemental central qui pourrait opérer une unification. Ainsi, les régimes fluviaux prévoient la constitution des organes de contrôle et de gestion pour chaque fleuve séparément, en raison de particularités locales, et la conférence de Barcelone a nettement refusé de s'engager dans la voie d'unification du droit constructif fluvial. Certes, il faut tenir compte des particularités locales où elles se font sentir, mais il faut prendre en considération aussi le danger d'une trop grande dispersion des contrôles. Dans ce but, une centralisation et une systématisation des contrôles internationaux apparaît comme une nécessité toute particulière, surtout pour éviter les doubles emplois et la concurrence des compétences qui se font déjà sentir avec la multiplication des contrôles dans tous les domaines du droit international. C'est au gouvernement international de pourvoir à cette systématisation ; c'est à la Société des Nations qu'incombe la tâche de coordonner les compétences des organes internationaux, d'effectuer une certaine unification dans la mesure du possible, et d'établir une cohésion systématique par une répartition des compétences de contrôle. A ce point de vue, les contrôles internationaux sont déjà profondément influencés par l'institution de la Société des Nations. En effet, grâce aux dispositions des articles 23 et 24 du Pacte, la S. D. N. est en droit et en mesure d'incorporer les

organes de contrôle préexistants, ou de les remplacer par ses propres organes. D'autre part, elle est autorisée à instituer des organes nouveaux de contrôle dans les limites de sa compétence. Enfin, la centralisation de la législation permet de conférer à la S. D. N. les contrôles issus de traités collectifs ou autres. Ainsi s'établit une certaine systématisation et une certaine unification des contrôles dans le cadre de la S. D. N.

Les organes spéciaux de contrôle sont des organes dépendants et subordonnés aux gouvernements particuliers. Cette subordination se traduit par le contrôle que les gouvernements exercent sur l'activité des organes internationaux. L'organisation de ce contrôle prend des formes très intéressantes. Dans la communauté amorphe d'avant-guerre, ce contrôle fut le plus souvent conféré au gouvernement de l'Etat de résidence, et, juridiquement, les organes internationaux furent rattachés aux ministères des affaires étrangères par l'intermédiaire desquels les organes internationaux devaient agir. Il est curieux (et combien significatif !) de noter que même le tribunal international, la Cour permanente d'arbitrage, fut placé sous le patronage des puissances qui pouvaient contrôler son activité par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques à La Haye. Avec l'institution de la Société des Nations, de grands changements se sont produits. Les organes de contrôle sont désormais rattachés à la Société, et placés sous son autorité. Le rattachement se produit de diverses façons. Il y a des organes qui sont institués directement par le Pacte lui-même : telle la commission des mandats. Il y en a d'autres qui rentrent dans le cadre de la Société des Nations en vertu des dispositions de l'art. 24 du Pacte qui place sous l'autorité de la Société les unions administratives antérieurement créées. Les dispositions de l'art. 23 autorisent la Société des Nations à instituer des organes de contrôle pour surveiller l'application des conventions réglementant les matières visées par cet article, et cela sans que les conventions aient prévu la création d'organes semblables. Enfin, un grand nombre de traités confient au Conseil la tâche d'exercer le contrôle sur leur application, tâche qui prend parfois des proportions considérables, comme c'est le cas pour les traités des minorités.

Pour accomplir sa mission de contrôle, la Société des

Nations doit recourir à l'aide d'organes spéciaux, par l'intermédiaire desquels elle soit en mesure de surveiller les multiples domaines réglementés par le droit international général ou particulier. En général, la surveillance de fait est conférée aux organes techniques de la Société, organes chargés de préparer les décisions des instances dirigeantes. Ils peuvent être de deux sortes. Dans le cas où la Société des Nations a besoin d'un bras, elle établit les organes locaux qui exercent leur contrôle sur place. Le cas typique est la commission de surveillance instituée par le traité de Lausanne en 1923 en vue d'assurer la liberté de navigation dans les détroits turcs. Appartiennent à cette catégorie également les organes de contrôle financier, le Haut-Commissaire de Dantzig, etc. Mais la plupart des organes techniques de la Société des Nations sont des organes centraux siégeant à Genève et, du fait de leur compétence territoriale universelle de contrôle, ne peuvent pas travailler sur les lieux mêmes.

Ce qui est important au point de vue juridique, c'est que les organes techniques exercent la surveillance sous l'égide et sous l'autorité des organes dirigeants de la Société des Nations ; ils sont des organes avec pouvoirs délégués, ils sont subordonnés. Le Conseil et l'Assemblée exercent sur l'activité de ces organes un contrôle hiérarchique remplaçant le contrôle des Etats particuliers. Ce contrôle est déjà mieux organisé. Il se base sur le statut constitutif des organes techniques, statut qui accorde à ceux-ci une certaine autonomie leur permettant d'établir son règlement intérieur et d'organiser les méthodes de son travail, mais qui les oblige à agir par l'intermédiaire du Conseil pour que celui-ci puisse assumer ses responsabilités politiques.

Dans ses grandes lignes, le système des contrôles institutionnels internationaux se présente à l'heure actuelle comme suit : les organes dirigeants de la Société des Nations surveillent l'application du droit international de caractère politique, leur contrôle se faisant sentir surtout dans l'application de ce qu'on appelle le droit de la paix. Ce sont des contrôles constitutionnels exercés le plus souvent par les organes dirigeants eux-mêmes, qui ne se servent d'organes auxiliaires qu'exceptionnellement, et dans le but de se procurer des informations sûres. Le contrôle des règles concernant la collaboration

sociale entre les nations est également exercé en principe par les organes dirigeants de la Société des Nations, mais déjà par l'intermédiaire de ses organes techniques qui exécutent un Travail préparatoire et consultatif sous le contrôle hiérarchique du Conseil et de l'Assemblée. Tous ces contrôles, tant constitutionnels qu'administratifs, sont des fonctions publiques internationales et sont placés, comme telles, sous le contrôle politique des Etats membres agissant, soit séparément par voie de protestation ou de non-reconnaissance des décisions, soit collectivement par voie de discussion du rapport annuel du Conseil sur sa propre activité et celle des organes techniques de la S. D. N.

Après avoir passé en revue les diverses formes de contrôle international, tâchons maintenant d'établir un système général des contrôles extra-judiciaires qui font partie de l'ordonnement juridique de la communauté internationale. Historiquement, les premiers vestiges du contrôle se trouvent dans le droit subjectif des parties de surveiller l'application des règles contractuelles par l'autre partie. C'est le contrôle réciproque, un contrôle si imparfait que parfois il est difficile de dire si vraiment nous sommes en présence d'une fonction publique ou d'un droit subjectif. Dans le droit international, les Etats contractants exercent réciproquement cette surveillance par l'intermédiaire de leurs organes diplomatiques, et c'est pour cela que nous appelons ces contrôles les contrôles réciproques ou diplomatiques.

A côté du contrôle diplomatique, le droit international actuel connaît déjà les contrôles exercés soit par les gouvernements internationaux collectifs, soit par les organes spéciaux de contrôle. Ces contrôles se caractérisent par leur organisation plus perfectionnée, ainsi que par l'objectivité qui en résulte. Ce sont là déjà de véritables fonctions publiques internationales dont l'exercice est conféré aux institutions compétentes. C'est à cause de cela que nous les appelons les contrôles institutionnels. Mais une remarque s'impose ici. Le contrôle exercé par le ou les gouvernements de fait ne réunit pas toujours et nécessairement les titres l'autorisant à se qualifier de contrôle institutionnel. Bien au contraire, par sa nature et par ses méthodes il se rapproche plus des contrôles diplomatiques. Nous le rangeons,

cependant, parmi les contrôles institutionnels, parce que son exercice accuse déjà une forte tendance à l'évolution vers l'objectivité et vers l'organisation.

Les rapports entre ces deux formes de contrôle sont actuellement en pleine voie de transformation. Autrefois, le contrôle diplomatique était exclusif. Dans l'organisation plus perfectionnée de la communauté internationale, il est devenu insuffisant et parfois vicieux. Le contrôle institutionnel est appelé à le remplacer. Mais la substitution se produit avec beaucoup de difficulté. L'exclusivisme national s'oppose opiniâtrement à l'évolution normale du contrôle de légalité dans le droit international, évolution qui doit conduire à la diffusion complète du contrôle diplomatique entre le contrôle judiciaire exercé par les tribunaux à la requête des individus intéressés, et le contrôle constitutionnel et administratif exercé d'office par les organes dirigeants de la communauté internationale. Pour le moment, cette évolution n'est qu'à son commencement. Le contrôle international est exercé concurremment par les Etats et par les organes communs. On pourrait même dire qu'une certaine lutte juridique se fait sentir entre la communauté internationale qui, en obéissant aux principes et aux grandes lois de la fédéralisation progressive, tend à perfectionner l'ordonnancement juridique international par voie d'une réglementation juridique et par la centralisation des fonctions internationales, et les Etats qui veulent conserver leur liberté d'action, leur souveraineté dans une communauté amorphe. De cette lutte résulte l'état actuel du développement du contrôle international. Il y a des domaines où le contrôle diplomatique reste exclusif. Dans d'autres, le contrôle diplomatique s'exerce en concurrence avec le contrôle institutionnel. Mais il y a également des domaines où le contrôle institutionnel est devenu exclusif, où le contrôle diplomatique est interdit.

Malgré tous ces progrès rapides du contrôle institutionnel, il n'est pas encore parvenu à éliminer le contrôle diplomatique des Etats particuliers. Ce n'est que dans les domaines où le contrôle individuel des Etats présente un danger particulier pour les Etats sur l'activité desquels il s'exerce, que le contrôle diplomatique est remplacé par une surveillance institutionnelle destinée à éviter l'établissement des rapports de subordination. Tels

sont notamment les cas des contrôles financiers et minoritaires sous les auspices de la S. D. N. C'est le contrôle du Conseil seul qui est autorisé à constater les infractions aux traités dits de minorités et cela spécialement pour éviter les interventions des Etats particuliers dans les affaires internes d'un autre Etat, interventions qui doivent être écartées comme illégitimes. On pourrait même dire que tout contrôle individuel constituant un empiètement sur l'indépendance politique des Etats membres de la S. D. N. doit être interdit. Cette conclusion s'impose comme une conséquence naturelle de l'interprétation large de l'art. 10 du Pacte, mais elle n'a pas encore fait apprécier toute sa valeur.

Au point de vue juridique les cas les plus intéressants sont ceux où le contrôle s'exerce concurremment par les organes internationaux et les Etats, c'est-à-dire que tous les deux peuvent simultanément constater les infractions aux règles internationales. Dans cet ordre d'idées, il faut citer tout d'abord le travail préparatoire et consultatif des organes internationaux, par lequel on tend à faciliter la surveillance diplomatique et à l'orienter dans un certain sens. De telles constatations ne sont en rien obligatoires pour les Etats. Mais il y a d'autres cas où les organes internationaux, en premier lieu la S. D. N., ont le pouvoir de procéder aux constatations valables pour les membres, sous réserve d'approbation. De telles constatations sont des recommandations de la plus haute importance qui doivent être prises en considération par tous les membres avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements découlant d'une constatation sociétaire. Cela revient à dire que les membres de la Société conservent entier leur droit de constater individuellement les violations aux principes du Pacte, et d'agir ou de s'abstenir de toute action, tant avant qu'après une constatation faite par un organe dirigeant de la Société des Nations. Cela revient à dire également que les constatations sociétaires peuvent être vérifiées par les Etats membres, qu'elles peuvent être reconnues valables ou non suivant l'appréciation propre des Etats. Autrement dit, les constatations sociétaires ne reçoivent leur pleine valeur qu'après avoir été confirmées par les membres. Une telle ratification des décisions sociétaires s'explique en partie par le désir des Etats de rester maîtres de

leur activité, mais, en partie au moins, elle est due à la structure des organes de contrôle.

L'organisation d'une communauté internationale complètement fragmentée et amorphe a commencé par l'arrangement de la collaboration entre les Etats, arrangement dominé par le principe de la participation des intéressés à la réglementation et à la réalisation de toute affaire concernant leurs intérêts. La loi de participation à la formation de la volonté commune se fait sentir également dans le domaine du contrôle. Tant que l'application de certaines règles juridiques est surveillée par les Etats intéressés et tant que les organes de contrôle se composent de représentants de tous les Etats intéressés, la participation est pleinement assurée. Mais le problème se pose autrement quand le contrôle est exercé par un organe de composition restreinte et n'englobant pas tous les Etats intéressés, par exemple le Conseil de la Société des Nations. Dans ce cas la constatation est faite non plus par l'ensemble des Etats légitimement intéressés, mais par un organe propre de la collectivité internationale, par une délégation permanente de celle-ci. La participation directe est alors remplacée, au moins pour les Etats qui ne font pas partie du Conseil, par une représentation commune des intérêts collectifs. Il est tout à fait naturel que les Etats privés du droit de participation directe cherchent à s'assurer que l'activité des organes représentatifs soit conforme à leurs exigences. Ils renoncent à former eux-mêmes les décisions communes et s'en remettent à un organe commun légalement constitué. Ils prennent simplement une décision générale, une décision-cadre, et reconnaissent d'avance les décisions concrètes prises par l'organe collectif dans les limites de sa compétence. Mais ils veulent rester eux-mêmes juges de savoir si les limites ont été dépassées, ils veulent contrôler la validité des décisions sociétaires.

Actuellement les Etats ont le droit d'annulation et de non reconnaissance des décisions prises par les organes internationaux en dehors de leur compétence, cette annulation se produisant par voie de protestation individuelle. C'est évidemment une solution dangereuse qui permet aux Etats d'échapper, le cas échéant, à l'exécution de leurs obligations en arguant de la nullité des décisions communes. Il faut remplacer ce contrôle politique

individuel par une surveillance organisée et constante, exercée par tous les membres de la collectivité internationale sur l'activité de leurs représentants formant un collège gouvernemental. Cependant, ce contrôle politique ou parlementaire est actuellement encore si rudimentaire, son influence est encore si faible, que beaucoup d'Etats cherchent à assurer sa participation à la formation de la volonté gouvernementale. Il s'ensuit un élargissement dangereux du Conseil, qui conduit à la déformation du principe de la délégation, principe qui correspond, cependant, à une nécessité, facilement appréciable dans une vie sociale mieux organisée. La formation du gouvernement international doit correspondre à la répartition des forces sociales et être conférée aux Etats forts. Les petits Etats privés du droit de participation doivent renoncer à la tentative d'élargir le Conseil, mais ce qu'ils ont le droit de faire et ce qu'ils doivent faire, c'est de chercher à limiter l'arbitraire du gouvernement international et à maintenir son activité dans les limites fixées d'une fonction publique soigneusement surveillée dans son exercice.

Une autre conséquence logique de l'introduction du principe de délégation dans la vie juridique internationale est la nécessité d'organiser un recours contre les constatations de l'organe commun. Les Etats intéressés doivent avoir le droit et la possibilité de porter par-devant la Cour de justice leurs réclamations contre les constatations de cet organe qui leur paraissent injustes. Autrement dit, il s'agit d'organiser une juridiction administrative chargée du contrôle de la légalité des actes du gouvernement international. Si l'on peut craindre l'arbitraire d'un Etat mû par des tendances nationales, un danger équivalent est à redouter dans l'hypothèse d'un contrôle exercé par un organe international. Le contrôle institutionnel ne présente pas, par lui seul, la garantie efficace de justice et d'équité qui est la résultante d'un emploi de la force basée elle-même sur le droit. Or, les organes de contrôle peuvent aussi agir contrairement au droit. Il faut que les Etats contrôlés soient en mesure de se défendre, contre les excès de pouvoir commis par les organes internationaux dans l'exercice du contrôle, par le moyen du recours pour excès de pouvoir devant une juridiction compétente. L'ordre juridique international n'est pas parvenu à établir une telle juridiction. Elle s'amorce déjà sous la forme des

avis consultatifs à demander par le Conseil ou par l'Assemblée à la Cour, mais c'est plutôt un faible palliatif qui n'apporte pas de solution définitive. Il ne reste aux Etats se sentant lésés par une décision du Conseil qu'une seule voie — celle de protester publiquement devant l'Assemblée. Les imperfections juridiques de l'organisation des contrôles exercés par des organes à base de représentation sont si grandes qu'on peut remarquer une tendance très nette à restreindre leur compétence, ce qui, certainement, ne contribue pas au développement normal de la surveillance internationale.

CHAPITRE III

L'OBJET DU CONTRÔLE

En principe, le contrôle peut être exercé sur toute activité des individus conditionnée par une règle juridique, sur l'exécution dans le sens le plus large du mot. L'exécution embrasse toute une série d'actes législatifs et proprement exécutifs déterminés par le droit. Les règles juridiques une fois posées, il faut les appliquer, il faut les exécuter par des actes concrets émanant soit des autorités publiques, soit des individus, qui créent, modifient et abrogent les rapports juridiques spécifiés par une règle abstraite et générale. L'application des règles juridiques fait l'objet de la fonction exécutive.

La doctrine fait habituellement une distinction entre les actes législatifs, exécutifs et juridictionnels. Cette distinction est sensiblement relative. Un acte juridique peut être à la fois un acte législatif et un acte exécutif. Une loi est certainement un acte législatif, parce qu'elle pose une nouvelle norme générale et abstraite, mais elle est également un acte exécutif qui concrétise le contenu matériel de la constitution, et est, juridiquement, conditionné par celle-ci. La relativité de la détermination des actes juridiques, en prenant pour base leur caractère, est d'une très grande importance dans la délimitation de l'objet du contrôle. On aime à dire que la loi, ou un acte législatif, échappe à tout contrôle, parce qu'émanant de la plus haute autorité sociétairre. Cela n'est pas juste. En principe, toute loi est conditionnée par les règles constitutionnelles d'une société donnée, elle se présente comme un acte d'exécution qui peut et doit être accompli par une autorité compétente, suivant les règles prescrites à cet effet et en déterminant les conditions de la validité formelle et matérielle de ces actes. Or, l'activité des autorités compétentes déterminée par le droit peut toujours être vérifiée, ses résultats

frappés de nullité s'ils ne correspondent pas aux exigences constitutionnelles, à condition, sans doute, que le recours légal soit organisé. C'est le problème de la constitutionnalité des lois qui se pose ainsi et qui démontre que le contrôle des actes législatifs est parfaitement concevable. Ce qui est nécessaire pour l'exercice du contrôle, c'est l'existence d'une réglementation qui conditionne une activité juridique, ainsi que l'organisation des voies appropriées par lesquelles ce contrôle puisse s'exercer. Il n'existe pas de principes juridiques déterminant les catégories d'actes pour lesquels le contrôle juridictionnel et administratif ne doit pas être organisé. L'étendue du contrôle est déterminée dans chaque société séparément suivant les besoins sociaux. Il faut cependant remarquer que les gouvernants tendent à soustraire au contrôle les actes déterminateurs des compétences, les fameux actes de gouvernement. Mais cette répugnance est nettement antijuridique et ne saurait être tolérée dans un Etat de droit.

En droit international la situation est sensiblement la même. Ici aussi le contrôle peut être exercé sur toute l'activité conditionnée par le droit international, qu'elle se réalise par les actes législatifs qu'exécutifs.

La législation internationale. — La législation internationale s'effectue d'abord par l'élaboration spontanée des règles coutumières. Plus tard, le procédé des conventions bi- ou multilatérales s'associe à la formation de la coutume, comme un procédé d'élaboration de la règle du droit. La pratique des conventions était particulièrement appropriée dans l'état amorphe de la communauté internationale, quand la législation intersociale ne pouvait s'effectuer que par une collaboration entre les diverses fractions du gouvernement international, entre les Etats. Cette collaboration se réalisait plus aisément entre un petit nombre d'Etats, et contribuait ainsi à l'élaboration du droit international particulier. Au fur et à mesure que se manifestait un besoin de mettre en vigueur des règles plus générales, on devait recourir aux grands congrès internationaux qui s'élevaient en législateur de la communauté internationale. Les congrès, respectivement les conférences, de Westphalie, d'Utrecht, de Vienne, de La Haye et de Paris ne sont que les étapes principales d'une évolution constante du processus d'organisation de la fonction légis-

lative par la réunion de tous les gouvernements ou de la majorité d'entre eux, d'une façon temporaire, en vue d'élaborer des règles de droit à appliquer dans toute la communauté internationale. Le Pacte de la Société des Nations institue déjà un organe à réunions périodiques, l'Assemblée, qui a toutes les données nécessaires pour accomplir la fonction législative internationale. La Conférence générale de l'Organisation du travail, par ses dispositions détaillées sur l'élaboration des conventions, centralise la législation internationale dans une matière spéciale et est, de nos jours, l'organe législatif le mieux organisé, dont la structure et les règles de procédure sont imitées par d'autres organismes internationaux. Ainsi a-t-on abouti à la création des organes centralisés chargés de la tâche législative, sans cependant délimiter nettement leur compétence.

La compétence législative des Etats n'est pas éliminée par la compétence des organes internationaux, car les Etats conservent toujours encore le droit d'approbation ou de ratification des textes législatifs élaborés. Sans une ratification, la loi internationale ne peut être mise en vigueur. Par conséquent, les Etats particuliers conservent la possibilité d'exercer un contrôle d'opportunité sur l'activité législative des organes internationaux et peuvent refuser la mise en vigueur des projets de conventions, si le contenu de celles-ci ne leur convient pas. Cette compétence est limitée jusqu'ici aux conventions du travail, où un délai fixe est prévu, et par la procédure d'amendement du Pacte, qui place les Etats devant ce dilemme : l'acceptation de l'amendement ou l'obligation de quitter la Société des Nations. Par contre, les Etats ne peuvent pas modifier unilatéralement les textes convenus et doivent les accepter en bloc. La pratique de réserves n'est pas admise en règle et les réserves exceptionnelles, faites par les Etats, sont en dernier lieu approuvées par l'organe législatif.

Cependant, la création d'un organe législatif général et à réunions périodiques ne tend nullement à monopoliser toute la législation internationale. Au contraire, le droit international reconnaît expressément aux Etats la compétence pour régler leurs intérêts spéciaux et limités par la voie conventionnelle, à condition, toutefois, que ces accords particuliers soient compatibles avec les normes générales reconnues universellement, et ne portent pas atteinte aux droits réguliers des tiers. La

compétence législative particulière des Etats n'est pas discrétionnaire, elle est, au contraire, réglementée par le droit international et peut être éventuellement surveillée. Elle se présente, en quelque sorte, comme l'exécution des règles supérieures par voie législative conditionnée, qui doit se conformer au droit général et peut être annulée lorsqu'elle contredit une autre règle de droit de validité supérieure. Le Pacte de la Société des Nations prévoit expressément, dans son art. 20, que toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes sont abrogées, et impose aux membres l'engagement solennel de n'en pas contracter à l'avenir de semblables. Des dispositions analogues se trouvent dans d'autres conventions internationales d'une portée générale, ce qui est bien compréhensible, parce que cette norme de conditionnement des traités traduit nettement la superposition des normes juridiques, leur fédéralisme pur.

La question de la compatibilité des traités est du domaine du droit conditionné. Par conséquent, la compatibilité des traités peut être contrôlée, tout comme en droit interne la constitutionnalité des lois. Mais nous avons vu déjà, en étudiant l'art. 20 du Pacte, que ce contrôle n'est pas organisé d'une façon satisfaisante.

L'exécution internationale. — L'exécution internationale se présente sous deux aspects différents suivant qu'il s'agit de l'application des règles normatives, qui visent en fin de compte l'activité juridique des individus, ou de l'exécution des règles constructives qui déterminent les compétences des organes internationaux, y compris les Etats. Tant que le droit international établit à l'intention des individus des règles normatives qui déterminent leur capacité, dans les limites de laquelle ils peuvent accomplir eux-mêmes les actes juridiques légaux et valables, ces règles sont exécutées par les individus. Leur contrôle est assuré par la surveillance des organes nationaux administratifs et juridictionnels, dont la compétence est déterminée par ce qu'on appelle le droit international privé, dont l'objet est de résoudre les conflits de compétence en posant les règles de leur aménagement. On peut dire que le contrôle d'ordre national est dans la grande majorité des cas suffisant, mais que les abus de droit et les excès de pouvoir de la part des organes nationaux de contrôle sont également possibles. Un recours

international est, cependant, prévu sous la forme de la protection diplomatique, ainsi que devant les tribunaux internationaux pour les cas de déni de justice.

Le droit international constructif doit avoir pour son but social la satisfaction des besoins des individus ; son but juridique est de fournir aux individus les institutions nécessaires pour entretenir les rapports sociaux ou intersociaux, pour faciliter leur réalisation et pour assurer l'efficacité du droit normatif. L'organisation de la communauté internationale a aussi pour but social de fournir les cadres des relations privées, cadres absolument nécessaires pour le maintien et pour le progrès de la communauté. Le droit international doit créer des institutions chargées d'appliquer les règles de ce droit et de veiller aux intérêts généraux. Le droit international constructif a précisément pour but d'organiser le mécanisme de la vie sociale et de déterminer les organes qui doivent assurer l'exécution régulière des normes du droit des gens. Ces organes sont toujours des organes internationaux (1). Seulement, ils peuvent être d'origine internationale ou nationale.

Sont d'origine internationale tous les organes créés par la communauté internationale en vue de faire exécuter les règles du droit par leurs propres moyens, c'est-à-dire investis de la compétence d'édicter les lois et règlements complémentaires et de faire des actes administratifs ou judiciaires obligeant d'une façon immédiate les individus ressortissants des divers Etats qui se trouvent dans les limites de leur compétence territoriale et qui sont soumis à leur compétence réelle. Le cas typique d'une exécution directe et immédiate par les organes internationaux est celui d'une Commission fluviale, de la Commission européenne du Danube maritime par exemple. L'étendue des compétences dont sont investis les organes internationaux dans la matière d'exécution, peuvent varier infiniment. M. Verdross, qui indique nettement le procédé d'exécution directe (bien que le considérant, sans raisons suffisantes, semble-t-il, comme exceptionnel) en distingue trois types principaux (2) :

1° Le premier type se caractérise par l'assimilation des pou-

(1) Voir SCELLE, *op. cit.*, pp. 46 et s.

(2) VERDROSS, *Droit international de la paix*, R. G. t. 26, p. 308.

voirs de l'organe international à ceux d'un gouvernement étatique, c'est-à-dire par la généralité et par la plénitude des compétences à exercer. M. Verdross cite comme exemple la Commission gouvernementale de la Sarre, mais rien n'empêche d'y ajouter d'autres exemples encore et plus particulièrement celui de la Bosnie-Herzégovine. Il n'est pas du tout nécessaire que l'organe international soit créé par une collectivité des Etats. Il se peut très bien qu'un Etat soit chargé d'exercer l'administration d'un pays comme mandataire de la communauté internationale. Ce qui est important, c'est que l'exercice d'une telle administration est déterminé par le droit international et fait, en cette qualité, l'objet du contrôle international. Dans la plupart des cas, ce contrôle est organisé par l'acte créateur de la compétence internationale.

2° Le deuxième type se caractérise par la plénitude de compétence dans une matière déterminée, à l'exclusion de la compétence de l'Etat intéressé. Celui-ci conserve sa compétence pour exercer toutes les activités qui ne sont pas conférées à l'organe international. Mais, contrairement à l'opinion de M. Verdross, la démarcation entre les compétences n'est pas simplement réelle, elle est réelle et territoriale à la fois, parce que ces deux faces de toute compétence sont inséparables. L'organe international possède une compétence réelle déterminée dont il peut faire usage dans une circonscription territoriale déterminée; à l'intérieur de cette circonscription, l'Etat territorial ne peut exercer la même compétence réelle, sa compétence territoriale n'est plus exclusive. Bien plus, on peut même dire que les organes exécutifs internationaux doivent forcément réunir les compétences réelles et territoriales, parce qu'autrement ils ne seraient en mesure ni d'accomplir leur mission, ni d'exercer aucune action directe et immédiate. Ce type d'exécution internationale s'analyse comme substitution du pouvoir international aux autorités territoriales dans une matière déterminée. De cette nature sont les substitutions permanentes ou temporaires, comme les occupations militaires, les cessions à bail, les concessions, les capitulations, etc. Les substitutions exécutives, bien qu'assez fréquentes en droit international, sont mal réglementées. Leur base juridique est constituée le plus souvent par une norme particulière, par un accord direct entre les inté-

ressés. Cet accord confère les droits d'exécution soit aux Etats étrangers — forme très primitive et extrêmement dangereuse pour l'indépendance des Etats territoriaux —, soit à un organe international commun érigé en gardien impartial des intérêts généraux. Cette dernière forme est devenue de plus en plus usitée dans les derniers temps, surtout après la création de la Société des Nations. Elle offre le maximum de garantie tant pour la communauté internationale dans la sauvegarde de ses intérêts légitimes, que pour l'Etat dont la compétence est limitée sans comporter de menace à son indépendance politique. Les substitutions résultaient le plus souvent de traités imposés par la force, et le contrôle de leur exécution n'était pas organisé. Cependant, les substitutions conférant l'exécution aux organes communs d'une collectivité des Etats, connaissent déjà un contrôle international souvent très bien organisé. Il arrive même que les recours judiciaires soient prévus contre les décisions de certaines Commissions internationales afin de parer aux possibilités d'abus et d'excès de pouvoir.

3° Le troisième type se caractérise par les substitutions occasionnelles dans le cas où l'Etat territorial n'est pas en mesure de remplir ses fonctions internationales ou ne veut pas le faire en une matière déterminée, comme par exemple l'exécution des travaux d'amélioration d'un fleuve par la Commission internationale elle-même, si l'Etat territorial refuse de les accomplir. De telles substitutions sont relativement rares en droit international et elles peuvent, sans difficultés, être rangées parmi les cas du deuxième type. Elles sont ordinairement contrôlées.

Il faut indiquer encore une certaine forme d'exécution directe, non parce qu'elle présente un intérêt particulier, mais plutôt pour éviter des confusions provenant de la terminologie. On parle notamment assez souvent de contrôles exercés par les Etats, surtout en haute mer. Tels sont les contrôles sur la navigation en vue d'empêcher la traite des nègres, des boissons alcooliques, des armes, etc. On y peut ajouter des contrôles sur le commerce des armes et des munitions, sur le trafic de l'opium, etc. Ce sont tous des contrôles exécutifs, c'est-à-dire certaines formes d'exécution directe qui, tant qu'elle est exercée par les Etats, doit être surveillée comme toute autre exécution.

L'exécution directe, bien qu'assez fréquente, ne constitue,

cependant, qu'une petite partie de l'exécution des règles internationales. Une partie infiniment plus grande en est constituée par l'exécution indirecte, ou médiate, par les autorités nationales agissant en qualité d'agents internationaux. Dans l'état actuel de l'organisation internationale, la réalisation du droit international ne peut pas se passer de l'intermédiaire des Etats, et les règles, tant générales que particulières, sont exécutées le plus souvent par des actes étatiques qui peuvent être soit des actes de législation conditionnée (actes d'exécution par rapport aux règles internationales), soit des actes administratifs ou judiciaires. Dépourvue d'une organisation propre, la communauté internationale se voit obligée, aux fins de concrétisation et d'application de son droit normatif, d'investir de la compétence internationale les autorités étatiques. Par cette investiture, la compétence des organes étatiques est dédoublée, parce qu'ils deviennent également partie intégrante de l'ordonnement juridique international. Les règles du droit international établies par une convention fondent les territoires des parties contractantes dans un territoire unique, leurs organes, dont la compétence est affectée par la norme conventionnelle, en un système d'organes unique de la communauté nouvelle instituée par cet accord. Les organes internationaux d'origine étatique exercent leurs fonctions internationales dans la communauté internationale. Autrement dit, la compétence internationale s'exerce toujours directement dans un milieu international (1). Par exécution indirecte ou médiate on doit comprendre un mode d'exécution pour lequel la communauté internationale ne crée pas d'organes propres, mais investit de la compétence internationale les organes étatiques, les transformant ainsi en organes internationaux. Cette investiture s'exerce en collaboration entre la communauté internationale et l'Etat qui est obligé de créer les rouages nécessaires pour faire exécuter une règle internationale.

La règle générale du droit international veut que les Etats aient un système d'organes suffisamment développé pour être en mesure d'accomplir les fonctions qui lui incombent en sa qualité de membre de la collectivité internationale, en sa qua-

(1) Comp. SCELLE, *op. cit.*, p. 43.

lité de circonscription administrative de celle-ci, et pour fournir les cadres organiques des relations internationales. Le droit international habilite les Etats à accomplir les tâches internationales sans indiquer, cependant, quels doivent être les organes nécessaires à cet effet. Les Etats conservent leur autonomie pour désigner les organes adéquats, pourvu que leur compétence soit suffisante pour assurer au droit international l'efficacité voulue. Le droit international particulier précise souvent cette obligation en indiquant quels organes doivent être créés, et de quelle compétence ils doivent être investis. Mais en général le droit international se borne à indiquer les tâches à accomplir, tout en laissant aux Etats la liberté de décider par quels moyens ils se mettront en mesure d'exécuter leurs obligations internationales. La seule chose considérée par la communauté internationale, c'est le résultat à atteindre, et dans ce but l'Etat peut être obligé à imposer à ses organes une ligne de conduite conforme aux règles internationales.

Ici se pose la grande question de la conformité du droit interne avec les prescriptions du droit international, la question des rapports entre le droit international et le droit interne, la question de la primauté du droit international. Sans s'élancer dans les épaisses forêts des conceptions divergentes professées dans la doctrine sur ces matières, il faut indiquer, cependant, que le fédéralisme pur des normes juridiques impliquant le conditionnement du droit interne par le droit international est une nécessité fondamentale, et se traduit par la norme générale suivante : le droit de la société composée prime le droit des sociétés composantes. *Bundesrecht bricht Landesrecht*. Le droit international doit se conformer aux règles internationales pour former ainsi un ensemble harmonieux de normes juridiques. Mais ce qui est le plus important au point de vue du contrôle international, c'est que le droit interne, en tant que relevant du droit international, est déterminé par une norme supérieure et est, de ce chef, susceptible d'un contrôle. La transformation, purement formelle, du droit international conventionnel en normes du droit interne, transformation qui s'effectue encore par l'adaptation législative du droit interne aux exigences du droit international, offre d'excellents moyens de contrôle par la possibilité de comparer le con-

tenu des règles internes avec celui des normes internationales.

Toute exécution internationale indirecte est, en principe, conditionnée par les règles internationales, et la compétence des organes internationaux d'origine étatique est une compétence liée. Son exercice peut être, en conséquence, contrôlé par les organes de la communauté internationale. On peut dire même davantage : l'exécution est l'objet principal de tout contrôle, qu'il soit judiciaire ou administratif. Les Etats sont responsables envers la communauté internationale et envers les contractants des manquements de leurs organes, soit législatifs, soit administratifs, soit judiciaires, tant que ces organes ont des tâches internationales à accomplir.

En principe, le droit international réglemente toute l'activité étatique et attribue la compétence aux organes internationaux et nationaux. Seulement, il y a des cas où les règles internationales déterminent positivement les modalités des compétences étatiques ; mais il y en a, au contraire, où le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats certaines matières, tout en garantissant la liberté d'action des gouvernements, dans les limites de ce domaine réservé. Au point de vue social, ce domaine correspond aux cercles de la solidarité locale ou nationale dont le particularisme s'oppose encore à la création de la solidarité internationale. Juridiquement, le domaine réservé veut dire que le droit international laisse aux gouvernements nationaux la compétence exclusive ou discrétionnaire, c'est-à-dire les habilitant à prendre des décisions inconditionnées dans les limites tracées par le droit international. On prétend souvent que la compétence discrétionnaire des Etats dans ce domaine doit être comprise en ce sens qu'aucun contrôle sur son exercice ne soit possible juridiquement. Ce n'est pas tout à fait exact. La compétence étatique, même dans ce domaine réservé, ressortit du droit international et est, en principe, susceptible d'un contrôle de légalité. En fait, un contrôle international s'établit ici d'une façon indirecte.

Tout d'abord, les Etats ne sont plus juges des limites et de l'étendue de son domaine réservé. Tant le Conseil de la S. D. N. que la Cour sont des autorités internationales compétentes pour statuer sur ces questions. En vertu de l'art. 15, 3 du Pacte le Conseil détient le droit de « reconnaître » si une question

entre dans le domaine réservé ou non. Toute prétention d'un Etat de se prévaloir de l'exception d'incompétence résultant de la reconnaissance du domaine réservé, est vérifiée par le Conseil ou, éventuellement, par la Cour, au cas où une affaire touchant la compétence exclusive des Etats serait portée devant elle par une requête unilatérale.

L'exercice du contrôle de légalité sur l'utilisation de cette compétence exclusive des Etats est infiniment plus difficile, parce que, historiquement, la notion même du domaine réservé a pour objet d'éluider le contrôle, même politique, de la communauté internationale. Bien que théoriquement un contrôle sous forme de recours contre les abus de droit soit concevable, il faut dire que jusqu'ici aucun recours semblable n'est organisé. Même l'utilisation de la procédure de conciliation est fort contestable en droit actuel, au moins tant qu'un différend portant sur une question laissée à la compétence exclusive d'un Etat n'a pas pris des proportions menaçantes pour la paix internationale.

Par la notion du domaine réservé s'accuse une certaine insuffisance du droit international tant normatif que constructif. Cependant, ce domaine tend à se rétrécir progressivement avec l'évolution du droit international, général ou particulier, en pénétrant de plus en plus la compétence exclusive par des normes juridiques. Mais quelle que soit l'évolution du droit international, une certaine autonomie doit être laissée aux gouvernements nationaux, même dans le cadre d'une fédération internationale, autonomie dont l'utilisation ne peut échapper à tout contrôle de légalité. L'organisation de ce contrôle est déjà à l'heure actuelle une nécessité pressante.

Administration internationale. — L'ensemble des organes chargés d'appliquer les règles du droit international forme l'administration internationale. L'existence du droit administratif international et d'un système d'organes administratifs internationaux est de plus en plus reconnue par la doctrine. Mais les publicistes ont limité la notion du droit administratif international soit au droit qui règle l'activité des organes internationaux chargés de l'exécution directe des normes du droit international, soit au droit qui régit l'activité des administrations

centralisées, des unions internationales. Il n'est pas juste, cependant, de limiter le droit international administratif d'une telle façon, et de ne faire entrer dans son domaine que les organes communs de caractère administratif. Le droit administratif international doit embrasser, par définition, toute l'administration internationale, y compris les organes internationaux d'origine étatique, les organes chargés de l'exécution indirecte et médiate du droit des gens. Ainsi, traitant par exemple de l'administration postale, on doit comprendre dans cette étude non seulement l'Union postale universelle, mais également les services postaux nationaux, en tant qu'ils accomplissent une activité internationale et en tant que le droit international détermine leur compétence. Il n'y a pas de raisons suffisantes pour les éliminer sous ce prétexte faux qu'ils sont des services nationaux.

Au lieu de limiter le domaine de l'administration internationale, comme le fait la doctrine, il faut l'élargir. Il doit englober, notamment, l'activité des organes propres de la communauté internationale, ainsi que l'activité des organes nationaux agissant comme organes internationaux ; enfin, il doit embrasser l'activité des organes communs créés en vue de coordonner l'activité des organes d'origine nationale. C'est dans ces limites que le droit international administratif doit être envisagé comme une discipline spéciale faisant partie de droit international dans son ensemble.

Nous avons parlé déjà sommairement de l'exécution directe et indirecte. Il nous reste à jeter un coup d'œil sur le développement de l'administration internationale centralisée et sur les contrôles qu'elle comporte.

La réglementation internationale s'effectue ordinairement par des conventions générales créant un droit unifié dans un certain domaine de relations internationales. Mais la stabilité et l'importance de ces relations, ainsi que la pressante nécessité d'assurer leur application uniforme et égale par tous les Etats, conduisent ceux-ci à la création des organes communs chargés de diverses compétences d'ordre exécutif et réglementaire. Ces organes communs ont ordinairement leurs finalités propres, leurs compétences propres avec le pouvoir de prendre certaines décisions valables, et ils sont des services internationaux. Par

l'intermédiaire des unions d'ordre administratif s'effectue une centralisation de l'exécution et de l'application des règles normatives contenues dans leurs chartes constitutives. Cette centralisation qui s'effectue dans un domaine déterminé et spécialisé de relations internationales, aboutit à l'institution d'un fédéralisme par service dans le système international. Cependant, cette centralisation est d'un degré faible, et ses liens avec l'administration locale étatique sont assez loin d'établir une subordination effective. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les textes des traités collectifs instituant les organes permanents communs, pour voir que le rôle des différents bureaux et offices est purement consultatif et que leur tâche principale est de servir de traits d'union entre les Etats, sans aucune autorité sur les organes d'exécution étatiques. Cependant, chargés d'étudier les questions de leur domaine et d'entreprendre les enquêtes qu'on leur ordonne, les bureaux peuvent exercer un certain contrôle sur l'application des conventions d'union et cela en liaison avec leur devoir de préparer les conférences qu'ils sont aussi appelés à conseiller. Ainsi le rôle de *fomento* leur est assigné et à ce point de vue les études et les enquêtes prennent une importance particulière, sans cependant permettre l'exercice d'un contrôle intrinsèque.

Des propositions ont été faites assez souvent en vue de renforcer les pouvoirs des bureaux internationaux et de les lier intimement avec l'application des traités de base par les Etats. On a notamment proposé de leur donner un pouvoir de contrôle sur l'exécution locale. Dans certains domaines, on a réussi à renforcer l'autorité des unions administratives, mais dans la plupart des cas des tentatives semblables furent énergiquement repoussées par les Etats jaloux de leur souveraineté, et l'œuvre de centralisation progressive fut considérablement entravée. La Société des Nations a apporté dans ce domaine des changements importants. Tout d'abord, sous ses auspices, l'organisation administrative du monde fut sensiblement développée et élargie par la création des organes techniques chargés de préparer le travail sociétaire dans le domaine de la coopération internationale. Le grand nombre de ces organes techniques démontre clairement avec quelle ampleur la Société des Nations a entrepris une de ses tâches principales

qui est de développer la coopération entre les nations. Les bases constitutionnelles des organes techniques de la Société des Nations sont assez différentes, mais d'une façon générale, ces institutions jouissent d'une large autonomie pour fixer leur règlement intérieur, et dans l'accomplissement de leur travail. Les organes dirigeants de la Société des Nations ont pourtant le droit de contrôle sur leurs décisions et sur leurs rapports avec les membres : les organes techniques doivent présenter au Conseil des rapports sur leur activité ; juridiquement, c'est le Conseil qui prend les décisions préparées par le travail des organismes techniques ; chaque année un tableau général de l'activité de ces organes est présenté à l'Assemblée qui en prend acte et qui donne parfois ses directives en vue de l'œuvre ultérieure à accomplir. La subordination des organes techniques aux organes dirigeants de la Société des Nations crée dans l'ordonnement juridique international une hiérarchisation administrative des organes qui conduit à l'introduction du contrôle hiérarchique exprimé par la réglementation des rapports entre les organes dirigeants de la Société des Nations et ses organismes techniques.

L'intégration et la centralisation effectuées par la Société des Nations dans les divers domaines de son activité technique sont ordinairement plus considérables que celles des unions administratives. La Société des Nations organise une collaboration internationale et exerce un certain droit de regard sur l'application des conventions collectives relatives aux matières internationalisées. L'art. 23 du Pacte parle très souvent du contrôle de la Société des Nations, ce qui implique déjà une certaine subordination des administrations locales étatiques aux organes internationaux communs et une compétence autoritaire propre de ces derniers. De ce chef, le contrôle administratif naît spontanément, de sorte qu'on peut dire que le domaine de l'administration internationale centralisée fait actuellement l'objet du contrôle international le mieux organisé.

La progression de l'organisation de la communauté internationale et sa constitutionnalisation créent un nouvel objet de contrôle. Les organes internationaux compétents pour prendre des décisions obligeant les Etats ont ordinairement le droit de contrôler l'exécution intégrale de leurs décisions. Ce contrôle

devient particulièrement important dans le cas de prévention des conflits entre les Etats, surtout quand il s'agit de prendre des décisions décrétant les mesures militaires à prendre. D'autre part, une tendance très nette s'accuse à contrôler l'exécution des décisions prises en vue de trancher les différends internationaux, seulement, il est vrai, dans les cas où elles sont devenues obligatoires. Le contrôle des décisions judiciaires s'organise également sous les auspices de la Société des Nations en vertu de l'art. 13,₄ du Pacte.

Comme conclusion, on peut dire que toute activité internationale conditionnée fait l'objet du contrôle sous une forme ou sous une autre, ce qui est tout à fait naturel et logique, parce que toute cette activité peut être vérifiée au point de vue de sa légalité. Tant que les rouages de l'organisation internationale sont investis de la compétence d'exercer cette activité, ils sont soumis au contrôle des organes dirigeants de la communauté internationale, responsables moralement du bon fonctionnement de l'appareil administratif international.

CHAPITRE IV

LE CONTROLE DIPLOMATIQUE

Le contrôle diplomatique est une forme primitive du contrôle administratif international, ayant toutes les caractéristiques du contrôle qui s'exerce dans une société peu organisée. Si dans une société organisée, dont la meilleure expression moderne est la société étatique, le contrôle est exercé par des fonctionnaires spécialement investis de cette compétence, dans les sociétés peu intégrées, ce sont tous les sujets du droit qui surveillent les actes juridiques des autres sujets. Ce n'est que peu à peu que la fonction de surveillance se différencie et se spécialise en relation directe avec la croissance des règles juridiques et avec l'intégration graduelle de la société qui en est la conséquence. La différenciation implique l'évolution d'une conception purement subjective du contrôle vers une conception objective et impartiale, dont l'incarnation est la justice qui exerce un contrôle dégagé de toute influence personnelle, de tout subjectivisme qui se laisse guider par des considérations d'intérêt.

Dans le domaine du droit international, dans les multiples sociétés internationales, ainsi que dans la grande communauté internationale, l'intégration est à peine commencée. Les sociétés internationales ne sont encore arrivées qu'à ce stade d'organisation où les fonctions commencent à se spécialiser. De même que dans les sociétés primitives, où le contrôle fut exercé par tous les sujets du droit, cette fonction est exercée dans la communauté internationale par les gouvernements les uns sur les autres, sans aucune restriction de principe. Il correspond à une nécessité sociale évidente et a pour base juridique une règle coutumière en vertu de laquelle chaque Etat intéressé peut surveiller l'exécution des engagements contractés en sa faveur par un autre Etat, ainsi que des autres règles du

droit international qui lui accordent les compétences désirables. C'est une règle très générale, qui s'applique dans toutes les matières visées par le droit international, qu'il soit coutumier ou conventionnel ; c'est une norme du droit international constitutionnel qui organise une fonction sociale nécessaire. Chaque membre de la communauté internationale a normalement la compétence d'exercer sa surveillance sur l'application des règles internationales par les autres membres. Dans ce sens, le contrôle diplomatique est général et universel ; il est même unique et définitif, en tant qu'il n'est pas remplacé ou régularisé par un contrôle institutionnel. Comme les Etats sont investis de cette compétence de contrôle par une règle coutumière générale qui se superpose aux normes ordinaires en tant que disposition constitutionnelle, il n'est pas besoin de la stipuler expressément pour chaque norme juridique. Rares sont les cas où les traités internationaux mentionnent le contrôle diplomatique. S'ils le font, ce n'est que pour régler les situations quelque peu exceptionnelles débordant des limites habituelles. C'est ainsi, par exemple, que d'abord la France et plus tard la Russie ont acquis le droit de contrôler le traitement des catholiques et des orthodoxes en Turquie, droit qui veut exclure les autres Etats de l'exercice d'une surveillance semblable ; c'est en effet une monopolisation manifestement illégale, dont l'exclusivité ne fut jamais reconnue ni observée. Une réglementation conventionnelle de la fonction de contrôle peut intervenir pour approfondir et pour préciser l'étendue et les modalités de la surveillance, pour conférer son exercice à des organes spéciaux, autres que les organes diplomatiques, etc. Mais il est impossible de restreindre la compétence de contrôle par une convention, ni d'y renoncer complètement.

Il n'y a aucun doute possible sur les origines de cette compétence de contrôle. Elle eut d'abord et elle possède encore de nos jours le caractère d'un droit subjectif du bénéficiaire. Par la force même des choses, par des considérations d'opportunité, ce droit est érigé en fonction sociale, tout en conservant sa nature et ses expressions subjectives. Le contrôle diplomatique est subjectif non seulement parce qu'exercé par l'ayant droit, mais aussi parce que son application est directement subordonnée à l'existence d'un intérêt propre. Ce n'est que si l'Etat est directe-

ment et légitimement intéressé qu'il peut exercer un contrôle sur la conduite d'un autre Etat. Les titres juridiques de cette légitimité de contrôle sont multiples dans le droit positif actuel. En général, on pourrait dire que chaque norme du droit international crée des situations juridiques dont le maintien et la sécurité sont d'un certain intérêt pour les Etats. Par conséquent, partout où la vie sociale est réglée par une norme du droit international, par une loi internationale, le contrôle diplomatique peut s'exercer valablement. Seulement, la situation est quelque peu différente, suivant qu'il s'agit des lois internationales particulières ou des lois générales.

Les règles du droit international particulier sont stipulées par les traités à nombre de participants limité. Ces traités sont généralement fermés à l'adhésion des autres Etats, et n'ont en vue que de régler les relations *inter se* des participants. Le droit positif reconnaît que seules les parties contractantes ont un intérêt juridiquement valable pour exercer une surveillance sur l'application d'un traité fermé. Ce principe se dégage d'une façon incontestable de toute l'histoire diplomatique, qui lui confère un caractère absolu et exclusif. Pour les Etats tiers, le traité particulier est *res inter alios acta* et son exécution ou inobservation ne les regarde pas. L'histoire diplomatique offre beaucoup d'exemples corroborant cette règle du droit positif.

Pour le contrôle de l'application des lois internationales, la question se pose d'une façon un peu différente. La loi de participation est ici insuffisante pour déterminer à qui appartient la compétence de contrôle. D'une façon générale, chaque Etat peut surveiller l'exécution des lois internationales, parce qu'il est membre de la communauté régie par ces lois. Mais sa compétence est limitée et rattachée à ses intérêts propres. L'Etat peut contrôler l'exécution des lois internationales seulement dans la mesure où leur inobservation cause en même temps préjudice à ses intérêts matériels ou moraux, ou à ceux de ses nationaux. L'étude des institutions internationales telles que la protection diplomatique ou l'intervention le prouve avec une évidence suffisante. En effet, l'Etat ne peut accorder la protection diplomatique qu'à ses nationaux et non aux ressortissants des autres Etats, excepté le cas de guerre où l'exercice du droit de protection est délégué à la représentation diploma-

tique d'une puissance neutre. Egalement, l'Etat ne peut intervenir que si ses intérêts propres sont violés. Tous ces cas supposent un contrôle préalable de la part de l'Etat lésé, qui doit constater individuellement si ses intérêts ont été compromis par un acte d'un gouvernement et si cet acte constitue une infraction à la loi internationale. Mais dans tous ces cas son contrôle se porte sur les intérêts lésés et sur leur conservation ou restitution, tandis que l'exécution de la règle juridique comme telle n'est envisagée qu'en fonction de l'intérêt. Mais si, en conséquence de la violation d'une obligation internationale, il se forme un rapport juridique uniquement entre l'Etat coupable et l'Etat lésé ; si, selon le droit positif actuel, seul ce dernier peut exiger les réparations dues, il serait profondément inexact de nier l'intérêt général d'une infraction. Les Etats tiers ont eux aussi un intérêt, abstrait peut-être, mais indéniable, à ce que l'ordre juridique compromis soit rétabli. Sinon, toute l'efficacité du droit international serait mise en doute. Pourtant, le droit positif actuel ne donne aux Etats tiers aucune possibilité d'intervenir, sauf dans de rares cas, d'ailleurs vivement discutés, d'intervention pour des raisons d'humanité. C'est un défaut qui ne peut être évité que par l'institution d'un gouvernement ou d'une autorité internationaux. Le contrôle diplomatique n'assure l'application de la règle juridique générale qu'indirectement et c'est ici précisément une des caractéristiques subjectives de cette fonction sociale, qui prouve qu'elle est à la fois une fonction sociale et un droit subjectif du bénéficiaire.

Le contrôle diplomatique est exercé par les gouvernements de divers Etats les uns sur les autres. En principe, chaque membre de la communauté internationale est investi de cette compétence et peut l'exercer librement. Mais il y a des cas où l'exercice du contrôle devient en fait impossible, si l'Etat ne possède pas les organes nécessaires, surtout les organes diplomatiques. Telle est la situation des Etats protégés qui, par le traité de protectorat, aliènent le droit de contrôle à l'Etat-protecteur, lequel assume ainsi seul cette fonction, par l'intermédiaire de ses organes diplomatiques. Mais une remarque complémentaire s'impose ici : le protégé conserve toujours son droit de contrôle sur l'exécution du traité de protectorat, bien qu'au

point de vue politique il soit inopérant. De même, l'état de guerre rend impossible l'exercice du contrôle diplomatique. La coutume internationale permet dans ce cas une délégation de ce droit à la représentation diplomatique d'une puissance neutre, qui reçoit ainsi la compétence de surveiller l'application des traités contenant les lois de la guerre, et qui assume la protection diplomatique des nationaux de l'Etat belligérant.

Les rouages ordinaires exerçant le contrôle diplomatique sont : le gouvernement central, plus spécialement le ministère des affaires étrangères à qui incombe, constitutionnellement, le devoir de veiller sur l'application des traités, et toute une série d'organes auxiliaires, dont les principaux sont les missions diplomatiques et les services consulaires. A ce point de vue, on pourrait déterminer la surveillance diplomatique comme une surveillance exercée réciproquement par les Etats les uns sur les autres par l'intermédiaire de leurs organes diplomatiques. Une telle définition supposerait l'existence d'un vaste appareil diplomatique, mais cela ne veut dire aucunement que le contrôle diplomatique n'était pas connu dans les temps antérieurs à l'institution de la diplomatie permanente. Bien au contraire, ce contrôle existait de tous temps et dans toutes les sociétés. Seulement, il fut plus extérieur, plus de façade encore qu'aujourd'hui. L'histoire de l'antiquité nous montre clairement quelles furent les formes de contrôle dans l'absence presque entière de toute organisation intersociale.

Les traités de l'antiquité qui formaient les premiers liens internationaux, furent, pour la plupart, ou des traités d'armistice permanents ou temporaires, ou des traités d'alliance. Leur inobservation se manifesta toujours par un fait extérieur facilement constatable : ouverture des hostilités ou refus de venir en aide. La constatation de ces faits ne demandait pas d'observations à faire en dehors de l'Etat-contrôleur. Les ambassades temporaires, assez fréquentes déjà à cette époque, n'avaient que rarement à procéder subsidiairement aux constatations sur l'exécution des traités. Mais, plus tard, avec la multiplication des rapports internationaux, les ambassades deviennent au milieu du XIX^e siècle des institutions permanentes. « Cette évolution, comme le dit M. Redslob, s'explique par la circonstance que les Etats qui, à la fin du moyen âge, ont resserré les liens de leur

vie intérieure et sont devenus des organisations solides, entrent dès cette heure en rivalité croissante avec leurs égaux. Il s'agit alors d'exercer une surveillance mutuelle, de garder un contact de tous les instants avec les alliés et les adversaires, pour conserver l'équilibre de la constellation européenne et se garantir contre toute attaque brusque (1).

L'attribution du caractère permanent aux ambassades fut un fait d'une importance considérable pour l'évolution de la fonction de contrôle, pour le resserrement du contrôle diplomatique. Contrôle purement extérieur et de façade d'abord, il entre pour ainsi dire dans la maison et s'y établit d'une façon permanente. Abritées par les privilèges diplomatiques, les ambassades reçoivent une large possibilité de s'informer sur la vie politique et sociale à l'intérieur de l'Etat de leur résidence, ainsi que sur l'application par ce dernier de ses engagements internationaux. A ce point de vue les ambassades pourraient être considérées comme des enquêteurs permanents, chargés de procéder à des investigations continuelles et de procurer à leurs gouvernements respectifs une information immédiate sur les faits. Rien d'étonnant dans le fait que les gouvernements aient utilisé ces missions diplomatiques comme organes auxiliaires de contrôle. Au commencement, on peut remarquer même une certaine répugnance à l'égard des ambassades temporaires ou permanentes justement parce qu'on les a considérées, et cela non sans raison, comme une espèce d'espionnage légalisé. Mais peu à peu, et grâce à la réciprocité des avantages et des désavantages, la représentation diplomatique s'organisa et s'enracina profondément dans la vie internationale. Et la fonction de contrôle lui resta attachée, reconnue par voie coutumière.

A côté du contrôle diplomatique s'installe également le contrôle consulaire. Dans l'antiquité, l'exécution des traités et des règles coutumières visant les droits et les privilèges des individus résidant sur le territoire d'un autre Etat, fut contrôlée dès les débuts par une sorte d'organisation rudimentaire du service consulaire. L'organisation consulaire paraît naître indépendamment de toute influence de l'Etat national des ressortissants. Les consuls, administrateurs et représentants de leurs co-natio-

(1) REDSLOB, *Histoire des grands principes du droit des gens*, p. 144.

naux, furent peu à peu investis de la compétence de protection qui impliqua implicitement la compétence de contrôle sur l'exécution, par l'Etat territorial, de ses devoirs envers les étrangers. Cette fonction très importante au point de vue du développement des rapports commerciaux entre les peuples se révèle comme une institution des plus anciennes et des plus persistantes. Bientôt la prépondérance croissante de l'Etat amène celui-ci à prendre en mains la réglementation des intérêts nationaux à l'étranger, et une fusion se produit entre les organes librement érigés par les nationaux et les organes étatiques. Les consuls deviennent peu à peu des fonctionnaires de l'Etat national qui les nomme. Les Etats se sentent obligés de reconnaître réciproquement l'existence et le fonctionnement des services consulaires officiels, et accordent aux consuls, par des traités bilatéraux, une quantité de droits et de privilèges qui leur permettent d'exercer avec toute la liberté nécessaire un contrôle sur l'application des traités relatifs aux droits privés de leurs concitoyens. Pourtant, il faut dire que cette fonction de contrôle n'est pas invoquée expressément dans les traités consulaires. C'est plutôt par un consentement tacite qu'on a admis le pouvoir d'exercer une telle surveillance. Par contre, les lois sur l'organisation et les attributions du service consulaire le stipulent clairement. Pour n'indiquer qu'un exemple, voici ce que dit à ce sujet l'instruction consulaire française : « Les consuls ont pour mission de protéger, dans les limites de leurs circonscriptions, les personnes et les intérêts privés des nationaux de l'Etat qui les nomme. Les consuls défendent auprès des autorités étrangères leurs nationaux, lorsqu'on viole à leur égard soit la justice naturelle, soit les traités. Ils réclament en faveur de leurs nationaux les droits et avantages qui ont été stipulés par les traités et veillent à ce que ces stipulations ne soient pas éludées ».

Les buts des services diplomatiques et consulaires étant sensiblement similaires, leur organisation technique semblable, il n'y a pas lieu de traiter séparément leur rôle dans le domaine du contrôle. Si le contrôle exercé par les organes consulaires est limité, en principe, aux intérêts privés des nationaux, et si le contrôle des organes diplomatiques est en somme plus général, cette distinction relative ne suffit pas à dissocier ces organes, et il est plus convenable de traiter ensemble leur action de surveil-

lance, en assimilant les organes consulaires aux organes diplomatiques.

Ce sont certainement les raisons d'opportunité qui ont déterminé l'investiture aux organes diplomatiques de la compétence de contrôle. En effet, ce sont les seuls organes étatiques résidant sur le territoire étranger qui soient reconnus par le droit international, et même formellement exigés par lui. Le fait qu'ils résident sur les lieux mêmes où se décident les actes juridiques destinés à faire appliquer et à exécuter les conventions et les autres règles internationales, les place dans une situation particulièrement avantageuse pour exercer une surveillance, plus exactement pour procurer une information substantielle sur les faits et sur les intentions du gouvernement étranger. Ce fait les prédestine à accomplir partiellement la fonction de contrôle, dont l'efficacité est toujours liée à l'observation immédiate des faits, et à une information prompte et sûre. Or, les organes diplomatiques sont ceux qui sont le mieux placés pour recueillir cette information, pour procéder aux constatations de fait sur les lieux, et il est tout naturel qu'ils reçoivent l'investiture de contrôle, qu'on les utilise comme des rouages normaux de surveillance. Ce sont les antennes de sondage, les yeux et les oreilles de l'appareil de contrôle.

Si la désignation des organes diplomatiques pour l'exercice du contrôle apparaît comme toute naturelle et très pratique, elle n'a pas un caractère absolu et exclusif. Il est vrai que les organes diplomatiques sont les seuls prévus par la règle coutumière de la constitution internationale, mais les Etats ont la compétence indiscutable pour investir du droit de contrôle, par voie conventionnelle, tout autre organe qui leur convient. Ainsi, les navires de guerre sont investis du droit de contrôle en haute mer. Des considérations pratiques peuvent aussi amener les Etats à créer des organes spéciaux en vue d'assumer la fonction de contrôle. L'histoire des traités internationaux indique beaucoup de cas où le contrôle diplomatique fut délégué par les gouvernements aux Commissions spéciales, surtout quand la surveillance, permanente ou temporaire, exigeait soit un travail considérable, soit des connaissances techniques spéciales, soit, enfin, la nécessité d'opérer dans des endroits éloignés du centre de la représentation diplomatique

ou consulaire. Telles sont les multiples Commissions de contrôle instituées par les traités de paix de 1919 et 1920, comme les commissions interalliées de contrôle, commission des réparations, etc. Juridiquement, ce sont des organes spéciaux représentant les gouvernements alliés, assumant leur tâche de contrôle et remplaçant les organes diplomatiques ordinaires pour lesquels l'exercice de ces contrôles serait techniquement impossible. De pareilles commissions sont instituées aussi par des traités bilatéraux : le traité de paix esto-russe a prévu une commission spéciale pour surveiller et exécuter les clauses sur l'option, une autre pour surveiller la démilitarisation des zones frontières ; d'autres traités de paix en ont prévu également la création. Le trait caractéristique de ces organes de contrôle est leur nature conventionnelle. Leur création est une dérogation à la règle coutumière générale. Par cette dérogation s'opère une différenciation plus grande de la fonction de contrôle, un renforcement de la surveillance et cela, n'est possible qu'en vertu d'une règle spéciale qui détermine les organes de contrôle et leurs compétences.

Les organes diplomatiques et les autres organes conventionnels sont des rouages auxiliaires, et leur rôle dans la matière de contrôle est limité. Ce sont des organes d'information et de transmission. Leur tâche principale consiste à procurer des informations exactes sur les faits et les actes juridiques accomplis en vue d'exécuter les traités. L'exercice de cette tâche avec toute la liberté nécessaire est assuré par les privilèges et immunités diplomatiques. Mais, juridiquement, les limites de l'investigation diplomatique sont assez restreintes, parce que la diplomatie ne procède qu'à une surveillance de façade, à un contrôle extrinsèque. Ses pouvoirs d'observation et d'enquête s'arrêtent devant l'autorité locale. Sans doute, les représentants diplomatiques peuvent toujours demander des renseignements et des explications sur les actes qui leur paraissent être en désaccord avec les stipulations des conventions, et le plus souvent ils reçoivent une réponse substantielle. Mais l'Etat n'est nullement obligé de fournir les renseignements et de donner des explications : s'il le fait, ce n'est que par courtoisie. En tous cas les représentants diplomatiques n'ont pas le droit d'exiger, de réclamer les dossiers des affaires, ni des documents et des pièces

justificatives. Ils peuvent simplement observer. Sans doute, la très grande publicité de la vie politique dans les pays démocratiques, la promulgation officielle des lois et des règlements, la publicité des débats parlementaires, toutes sortes de publications statistiques et surtout l'œuvre informative de la presse contemporaine rendent la tâche de la diplomatie plus facile, mais toute cette publicité n'a aucune influence sur le caractère juridique de l'observation diplomatique, qui reste subjectif au plus haut degré.

Le contrôle diplomatique, tel qu'il est organisé par le droit international positif, a beaucoup de défauts qui sont tous la conséquence immédiate de son caractère subjectif. A la base de l'information unilatérale, le gouvernement procède à la constatation d'une infraction à la règle juridique internationale. Tout dans cette constatation est subjectif : l'appréciation des faits et l'interprétation de la norme-échelle. Le subjectivisme du contrôle rend la constatation contestable, ce qui devait impliquer, dans une société bien organisée, une vérification impartiale de la conformité de la constatation. Dans la communauté internationale, un recours semblable n'est pas organisé dans toute l'étendue désirable et le contrôle diplomatique n'est vérifié par personne dans la plus grande partie de son application.

Mais ce qui rend le contrôle diplomatique le plus nuisible à la sécurité de l'ordre juridique international, ce qui constitue son plus grand défaut, c'est qu'il est largement ouvert à l'influence politique, qu'il est même subordonné aux considérations politiques. C'est dans la protection diplomatique que cela se voit le mieux. Il arrive très souvent que les individus se sentant lésés par un Etat étranger, et l'accusant d'un déni de justice, sollicitent l'intervention de leur gouvernement et le prient de prendre fait et cause pour eux. Or, suivant le droit positif actuel, les Etats, qui considèrent le contrôle diplomatique comme leur droit subjectif, peuvent refuser simplement toute aide à leurs nationaux, ou ne soutenir leurs revendications que partiellement. Pour des raisons politiques, les Etats négligent souvent les infractions aux traités internationaux, quand ils considèrent que le risque de créer une tension amène des inconvénients plus graves que la lésion d'intérêts occasionnée par l'infraction. Sans doute, au point de vue politique, la solution donnée par le droit positif

peut trouver sa justification, mais juridiquement elle est fausse. Ce n'est pas son intérêt que l'Etat doit protéger, c'est la situation juridique comme telle et sa réalisation qu'il doit avoir en vue. Pour remplir exactement son rôle de fonction sociale, le contrôle doit avoir un seul but : la réalisation intégrale de la situation juridique sans aucune considération d'intérêt.

S'il arrive que, pour des raisons politiques, les Etats se sentent forcés de renoncer à l'exercice du contrôle diplomatique, il y a aussi des cas où ils peuvent en abuser et constater des infractions là où celles-ci n'existent pas, exclusivement pour avoir un prétexte d'intervention dans les affaires d'un autre Etat. L'histoire diplomatique, plus objective que les constatations abusives, enregistre toute une série d'interventions déterminées par des considérations politiques, mais qui sont « justifiées » par d'importantes raisons « juridiques ».

Le subjectivisme du contrôle diplomatique implique la contestabilité de la constatation faite par le gouvernement surveillant. Dans une société bien organisée, le doute sur la justesse de la constatation ouvrirait la voie à une vérification légale et, en tout cas, priverait cette constatation de presque toute force légale. Ce n'est pas le cas dans le droit international, où le contrôle diplomatique aboutit à une constatation définitive unilatérale, qui détermine automatiquement la responsabilité, et ouvre la voie pour déclencher les sanctions. Ces dernières sont, en droit international, particulièrement graves : l'intervention, les représailles, la guerre. On s'aperçoit donc bien des graves conséquences politiques d'une constatation subjective et de toutes les injustices qu'elle pourrait comporter et qu'elle a déjà comportées. Il est évident que la disproportion entre la force légale douteuse et les conséquences politiques du contrôle est considérable, trop grande même pour ne pas chercher les moyens juridiques de vérifier la constatation subjective dont la fausseté, volontaire ou involontaire, est toujours possible ou probable.

On a de tout temps tenté d'adoucir la rigueur du contrôle diplomatique tant qu'il s'agit de sa force légale. Le moyen le plus simple et naturel fut la contestation de la constatation unilatérale par l'autre partie, par l'Etat accusé d'avoir violé une règle de droit international. Ainsi s'engagent les pourparlers

diplomatiques entre les Etats intéressés, qui aboutissent à l'éclaircissement complet de la situation et comportent un contrôle, toujours diplomatique, mais cette fois bilatéral. Si les pourparlers diplomatiques n'aboutissent pas, s'il se produit entre les Etats une divergence d'opinion ou un différend sur l'application ou l'interprétation d'un traité, il faut en conclure que la constatation ne peut être considérée comme valable et, juridiquement, au moins en bonne logique juridique, il ne reste aux parties que le recours à la justice qui doit procéder à une constatation objective et impartiale. Ainsi, la justice internationale remplace le contrôle diplomatique dans la mesure où la juridiction est organisée et acceptée par les Etats. Les progrès rapides de la justice internationale comblent de plus en plus les lacunes, mais on n'est pas encore arrivé à étendre la compétence des tribunaux internationaux à tous les litiges entre les Etats. De cette façon le contrôle diplomatique garde encore, dans une partie au moins, son caractère exclusif et définitif. La résistance des grands Etats à l'élargissement de la compétence des tribunaux internationaux s'explique pour une assez grande partie par le fait que le contrôle diplomatique exclusif, contre lequel aucun recours ne serait possible, est avantageux pour les Etats forts. Ils peuvent l'exercer efficacement contre les Etats faibles, mais ils peuvent aussi paralyser ses effets en refusant de reconnaître la justesse et la force légale de la constatation faite par un Etat faible, qui les accuse d'avoir violé une règle de droit international.

Le contrôle diplomatique exercé par l'un des Etats intéressés sur l'activité d'un autre est une fonction indispensable dans une société peu intégrée. Attaché par des considérations d'opportunité aux organes diplomatiques, il se trouve muni d'un vaste appareil par l'intermédiaire duquel il est en mesure de procéder aux investigations nécessaires dans le monde entier, ce qui lui donne un avantage considérable sur tous les autres contrôles. Possédant un appareil bien monté pour exercer une surveillance efficace, le contrôle diplomatique a aussi une compétence suffisante susceptible d'être approfondie. Sans doute a-t-il aussi ses défauts, dont le principal est sa subjectivité. Mais ces défauts sont réparables, et la vie internationale s'achemine déjà dans cette voie, en soumettant la constatation unilatérale à la

vérification judiciaire en cas de contestation. Il ne s'agit pas, pour le moment, d'éliminer le contrôle diplomatique, mais de le réglementer, de l'entourer des normes juridiques susceptibles d'en assurer l'utilisation convenable.

Mais, dans une communauté plus intégrée et mieux organisée, le contrôle diplomatique doit se départir entièrement entre le contrôle exercé par le gouvernement international comme représentant des intérêts généraux, et le contrôle judiciaire exercé par les tribunaux internationaux saisis par les individus directement intéressés, sans recourir à l'intermédiaire de leur Etat national. Dans ce sens, le contrôle diplomatique est une forme transitoire de la surveillance internationale due à l'absence, d'une part du gouvernement international, et d'autre part du droit des particuliers de citer les gouvernements devant les instances internationales. Le contrôle diplomatique s'affaiblit dans la mesure où diminue la prépondérance des Etats dans la vie internationale. Si la capacité d'ester en justice n'est encore reconnue aux individus que très rarement, la compétence du gouvernement international est déjà si accrue que celui-ci arrive à remplacer la constatation individuelle des Etats par une surveillance commune et collective, par l'organisation du contrôle institutionnel.

CHAPITRE V

LE CONTROLE INSTITUTIONNEL

Le domaine du contrôle diplomatique, autrefois général, commence à se réduire en face du domaine du contrôle institutionnel, au fur et à mesure que la conception contractuelle du droit international cède la place à la conception statutaire de ce droit. Le contrôle de l'application des lois internationales par les méthodes du contrôle diplomatique devient insuffisant. En effet, dans les conventions bilatérales le contrôle subjectif, dont les intérêts nationaux forment la base, était encore concevable. Si un des Etats contractants pouvait constater les manquements de son contractant dans l'exécution du traité, il pouvait se baser sur une règle qui déclarait l'Etat libéré de l'exécution d'un traité qui n'était pas observé par l'autre partie contractante. Il est vrai que cette règle, empruntée au droit civil et correspondant à la conception contractuelle des traités internationaux, tombait de plus en plus en désuétude par suite de la reconnaissance du caractère législatif des traités, de sorte que, actuellement, elle est abrogée par la coutume dans sa forme primitive. Mais elle persiste encore sous forme de dénonciation unilatérale dans les conditions prévues par la convention elle-même. Or, la dénonciation est une sanction suffisante pour assurer l'application d'une convention qui se base sur la réciprocité des concessions dont l'observation est surveillée par les agents consulaires et diplomatiques.

Pour les conventions générales d'association qui sont, par leur nature, des traités-lois, les obligations qui en découlent ne sont pas détruites par l'inexécution, et la dénonciation est le plus souvent inopérante, parce que l'état de solidarité qui unit les contractants ne permet pas, matériellement, de briser les liens conventionnels. Il est donc indispensable de trouver d'autres

moyens de sanction, d'autres méthodes de contrôle. D'autre part, par sa nature innée, le contrôle diplomatique est un contrôle subjectif, lié intimement à l'intérêt des ayants droit. Mais la réalisation d'une loi internationale présente souvent un intérêt assez lointain pour les personnes et pour les Etats qui ne sont pas directement touchés par leur inobservation. Le contrôle diplomatique implique toujours une intervention en vue de faire valoir un droit violé ou négligé. Ce n'est que dans des cas graves que les Etats se décident à accuser un autre Etat d'avoir violé un droit, tandis que l'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre, pour le contraindre à respecter l'intérêt général de la communauté internationale toute entière, est plus que problématique.

La différenciation des intérêts généraux engendre une transformation des formes de contrôle. On reconnaît qu'il est nécessaire de trouver les moyens de faire prévaloir les intérêts communs réglementés par les conventions, de les garantir. Cette nécessité se fait sentir surtout dans les endroits qui se trouvent sous l'autorité d'un seul Etat, mais où se rencontrent les grands intérêts des autres Etats, de la communauté internationale elle-même. On voit bien que la seule puissance territoriale ne peut tenir entre ses mains le sort du commerce international, et on ne saurait lui laisser, à elle seule, le soin de faire respecter le traité, par crainte d'abus toujours possibles.

Deux méthodes sont possibles pour assurer le respect des traités qui réglementent les intérêts communs : la méthode d'internationalisation et celle de contrôle. L'internationalisation fonctionnelle entraîne la création des organes communs se substituant aux organes nationaux dans l'exécution des traités. Elle comporte l'exécution directe. La méthode de contrôle fait une distinction entre l'exécution elle-même et la surveillance de cette exécution. Elle laisse les Etats disposer de leurs organes nationaux pour exécuter les traités en qualité d'organes internationaux, mais donne à la communauté d'Etats et à ses organes communs le droit de surveiller comment l'Etat territorial exerce le pouvoir d'exécution qui lui est délégué, et s'il le fait dans l'intérêt général. Les Etats se mettent d'accord sur l'institution des Commissions internationales, chargées d'exercer un contrôle continu sur la gestion des intérêts généraux, remplaçant ainsi le

contrôle diplomatique individuel par une surveillance institutionnelle plus apte à suivre l'application des conventions collectives. C'est dans le domaine des communications, dans le droit fluvial, qu'apparaît pour la première fois le contrôle institutionnel : la convention de l'octroi du Rhin de 1804 institue une Commission composée des représentants des Etats riverains, avec la tâche, exceptionnelle encore pour l'époque, de surveiller l'application de la convention. C'est le doyen de tous les organes de contrôle internationaux. Ultérieurement, le procédé de contrôle a gagné d'autres domaines de communications. Fleuves, détroits, canaux, beaucoup de voies importantes, sont soumis à un régime juridique presque uniforme, en vertu duquel les Commissions spéciales ont le droit de contrôle sur l'application des statuts de ces voies internationalisées. La création des Commissions de ce type a pour raison d'être la conviction profonde qui se fait sentir, que la puissance territoriale seule ne peut tenir entre ses mains le sort du commerce international, ne peut posséder une compétence discrétionnaire sur un endroit où la compétence territoriale de l'Etat doit être limitée par une règle internationale scrupuleusement observée. Le contrôle de l'application du statut international (si l'exécution n'est pas conférée à un organe international) apparaît ici comme la forme d'une co-exécution, d'une exécution simultanée par la communauté internationale et l'Etat territorial.

Un contrôle institutionnel est certainement un empiètement sur la compétence exclusive des Etats, et il n'est pas étonnant qu'une internationalisation rencontre presque toujours une résistance de leur part. Le sentiment national se basant sur le principe de la souveraineté se révolte contre une telle réglementation et contre un contrôle. Il arrive aussi que les Etats assez forts aboutissent à compromettre l'œuvre d'internationalisation et à éviter le contrôle international. Un exemple frappant en est offert par la Conférence du Congo qui avait, entre autres, à réglementer la liberté de la navigation sur le Congo et le Niger. Résultat : l'application du statut international du Congo fut assurée par l'institution d'une Commission fluviale, tandis que le même régime sur le Niger, traversant le territoire britannique, ne fut soumis à aucun contrôle. L'histoire des réglementations juridiques de la navigation sur les canaux maritimes de

Suez et de Panama reflète bien la mentalité des Etats forts qui, cherchant à éviter la prépondérance politique d'un Etat, demandent un contrôle international, mais le refusent dès qu'ils sont devenus maîtres exclusifs des canaux en cause, dès qu'ils y peuvent établir leur contrôle national. On est fondé à dire qu'une internationalisation, ou un contrôle qui est une forme affaiblie de l'internationalisation, ne s'installent que là où l'on parvient à un équilibre entre les aspirations opposées des puissances, et cela précisément parce que l'internationalisation établit un régime impartial empêchant la rivalité.

Outre ces contrôles institués dans l'intérêt de la communauté des nations, le droit international connaît des autres contrôles établis en vue d'assurer le respect du droit dans certains Etats, dont l'administration n'est pas en mesure d'assumer leurs obligations internationales. A cette catégorie appartiennent les contrôles financiers, les contrôles minoritaires tels qu'ils se présentaient avant la grande guerre en Turquie et dans les Etats balkaniques. Ayant pour but d'assurer la protection des intérêts politiques de certaines puissances ou de leurs nationaux, ils sont imposés en général par la force et comportent un empiètement considérable sur la compétence normale des Etats placés sous ce régime spécial. Les contrôles de ce type sont assez souvent les préludes de l'établissement d'un protectorat officiel ou déguisé, comme ce fut le cas en Tunisie, en Egypte, au Maroc et, dernièrement, en Amérique centrale. Ils ont beaucoup contribué à l'évolution de la technique du contrôle, au développement des méthodes et des moyens de surveillance, mais ils n'ont fait réaliser aucun progrès à l'idée même du contrôle. Bien au contraire, leur doublure politique, le fait qu'ils étaient imposés par la force, et leur caractère unilatéral, provoquèrent une méfiance profonde contre le contrôle comme tel. A ce point de vue on est fondé à dire que l'institution des contrôles de ce genre était nuisible à l'affirmation de l'idée de la surveillance, et qu'elle a certainement retardé le développement du contrôle. Mais il est injuste de considérer ces contrôles comme tout à fait défectueux et non susceptibles d'une évolution vers l'objectivisme. Bien au contraire, le contrôle de l'administration interne des Etats s'impose comme une nécessité de tout premier ordre, quand les intérêts internationaux y sont

engagés, et leur organisation peut être facilement orientée dans la voie d'une internationalisation progressive, s'il y a des organes reconnus par la communauté des nations, et capables d'éliminer les défauts organiques du système. Les changements profonds dans l'organisation des contrôles financiers, ainsi que la dénationalisation de la protection des minorités dans les cadres de la S. D. N. le prouvent incontestablement.

Après 1850, la communauté internationale entre en période d'organisation administrative et crée toute une série d'organes internationaux pour faciliter l'exécution des conventions collectives par les gouvernements qui en sont chargés. Mais abandonner l'exécution aux Etats, c'était risquer que les dispositions normatives des unions ne fussent pas souvent observées et appliquées en pratique, ou qu'elles fussent exécutées de façon différente par les divers Etats, ce qui aurait compromis à la fois l'unité de l'application et le régime d'égalité fondé par la convention. Les intérêts généraux et la bonne logique juridique inspirent ici l'établissement d'un organe international commun, revêtu d'une autorité suffisante pour assurer l'application de la convention par une surveillance continuelle. Mais cette solution parut d'abord impossible, à cause de cette regrettable aversion que les Etats participants montraient pour doter les organes des unions administratives de la compétence de contrôle suffisante pour assurer l'application réelle et uniforme des conventions. Les Etats refusèrent d'abord catégoriquement de souffrir une pareille immixtion dans leurs affaires intérieures, et les unions administratives des Etats ne possèdent que des Offices ou des Bureaux avec la mission restreinte de favoriser l'exécution normale et régulière des décisions collectives par les divers associés, mais sans aucun pouvoir de contrôle qui pourrait porter préjudice au principe sacré de la souveraineté.

La même résistance de l'exclusivisme national se fait jour aussi contre l'institution du contrôle juridictionnel. Il suffit de se rappeler les fameuses réserves à la compétence de la juridiction facultative, réserves portant sur les intérêts vitaux et sur l'honneur national. Jusqu'ici cette résistance n'a pas été brisée. Même dans les traités d'arbitrage les plus modernes on rencontre toute une série de réserves qui n'ont d'autre but que de soustraire à la constatation impartiale des organes réguliers l'acti-

vité politique des Etats. L'aversion de ceux-ci envers le contrôle administratif est plus forte encore que la résistance à l'introduction de la justice obligatoire. Le contrôle administratif est par sa nature une surveillance continue qui ne se borne pas à constater la légalité ou l'illégalité d'un acte juridique séparé, mais examine toute l'activité étatique dans une branche de l'administration interne relevant d'organismes internationaux. Dans une société étatique, une mentalité se crée parmi les individus qui les oblige à subir l'intervention et la surveillance des autorités publiques. Mais, dans le domaine international, la conscience des peuples n'est pas si évoluée. Certes, une telle mentalité s'amorce déjà et se développe de jour en jour davantage, mais elle a encore beaucoup d'obstacles à vaincre.

Les conventions collectives comportent, en général, l'obligation prise par les Etats de se communiquer les textes des lois et règlements édictés en vue de mettre à exécution les dispositions conventionnelles ; elles organisent ainsi un échange de renseignements destiné à faciliter le contrôle réciproque. De là à l'institution d'une Commission spéciale chargée de recueillir les informations officielles envoyées par les gouvernements, il n'y a qu'un pas qui fut franchi par la conférence anti-esclavagiste de 1890. La Commission créée par elle avait pour mission de centraliser les renseignements envoyés, afin de rendre possible le contrôle efficace par les parties contractantes, tandis que le bureau lui-même ne devait avoir aucun pouvoir de constatation et d'examen.

Infiniment plus difficile à franchir fut l'étape suivante : l'attribution d'une compétence de contrôle aux organes mêmes des unions internationales. Les résultats obtenus dans cette voie par la convention sucrière sont le plus souvent considérés comme tout à fait exceptionnels. Mais, en vérité, cette convention marque une étape logique dans la différenciation de la fonction de contrôle. Pour ses contemporains elle fut une nouveauté qui cadrerait mal avec les conceptions du droit international ; aujourd'hui elle n'est qu'une preuve de plus que le contrôle s'impose comme une nécessité vitale même pour le groupe d'Etats le moins disposé à faire une concession si considérable à un organe international. L'historique de la convention sucrière est en quelque sorte une page d'histoire expli-

quant très bien la transformation de la surveillance réciproque en un contrôle institutionnel dans le sens propre du mot. La Commission constituée par le traité de 1902 reçut pour mandat d'examiner les rapports envoyés par les parties contractantes, avec une compétence propre lui permettant de constater les infractions à la convention et de les porter à la connaissance des Etats intéressés.

L'organisation de la communauté des nations avant la grande guerre, bien qu'assez poussée déjà, ne fut que partielle et limitée au domaine où l'intensité des rapports internationaux exigea la création spontanée des organes nécessaires pour assurer la vitalité et la permanence des règles normatives y relatives. Le contrôle institutionnel qui se développe en connexion étroite avec l'organisation internationale en général, et qui n'est qu'une face de celle-ci, se caractérise par les mêmes indices. Si la communauté internationale d'avant guerre arriva à créer de véritables organes de contrôle avec une compétence propre et superétatique, elle fut encore assez loin, dans sa mentalité, de généraliser le contrôle institutionnel et d'élargir sa compétence à tous les domaines réglés par le droit international.

Ce n'est que dans la période d'organisation fébrile, de grande amplitude, qui suivit les grandes guerres, qu'un changement profond se produisit dans la conscience juridique des peuples et les porta avec une force extraordinaire vers la création d'organes munis d'une compétence suffisante pour assurer la paix entre les nations et, corrélativement, l'application des traités passés entre les Etats et considérés comme des lois intangibles de la communauté internationale. La Société des Nations, qui est la réalisation partielle des aspirations des peuples vers l'établissement de l'ordre dans la communauté, qui est un pas décisif vers le fédéralisme mondial, marque un progrès considérable dans le domaine de l'organisation internationale et, par conséquent, aussi dans le domaine du contrôle institutionnel. Celui-ci, dans le cadre de la Société des Nations, se généralise en s'étendant à tous les domaines de l'activité de l'institution genevoise, se centralise, et évolue dans sa technique.

La compétence de la Société des Nations, qui se porte sur toutes les questions rentrant dans sa sphère d'activité ou affectant la paix du monde, est pratiquement illimitée, et affecte

toutes les questions réglées par le droit international. Comme elle implique nécessairement un contrôle, il s'ensuit que celui-ci peut être exercé, sur toute question que le droit international a réglementée, par la constitution de la Société des Nations. Le contrôle est ainsi, lui aussi, pratiquement illimité. Cela signifie que ce ne sont plus quelques statuts isolés dont l'application est surveillée, mais que le contrôle de la Société des Nations s'exerce désormais sur l'application de la constitution mondiale, sur l'application des règles les plus importantes, des règles du droit de paix.

L'organisation du contrôle, ses bases constructives, se caractérisent par une centralisation, par une concentration remarquables. En effet, les organes dirigeants de la Société des Nations exercent seuls tous les contrôles prévus par le Pacte, ou qui leur sont conférés par les traités internationaux. Au point de vue formel, on peut dire que la Société des Nations exerce trois sortes de contrôle. Tout d'abord, l'Assemblée et le Conseil surveillent l'activité des organes auxiliaires de la Société dans les limites prévues par le Pacte lui-même, et par les actes d'institution de divers organes auxiliaires, temporaires ou permanents. Puis, ces mêmes organes dirigeants contrôlent l'application du Pacte par les Etats membres, ainsi que l'attitude des Etats non membres (art. 14 et 17). Enfin, la Société des Nations, et en premier lieu son Conseil, surveillent, soit directement, soit par l'intermédiaire des organes auxiliaires, l'application des traités internationaux qui sont placés sous son autorité par l'art. 23 du Pacte ou qui lui confèrent expressément la compétence de contrôle.

Malgré une forte concentration des contrôles, il serait erroné de dire que les normes juridiques contenues dans le Pacte soient surveillées d'une façon égale. Au contraire, les limites de la compétence de contrôle conférée aux organes de la Société des Nations sont assez différentes. En effet, il y a des dispositions du Pacte dont l'application est surveillée par des organes strictement prévus et dont la compétence est soigneusement déterminée. Telles sont les dispositions sur les mandats et, en général, les conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations ou lui conférant le droit de contrôle. Les articles contenant les règles les plus essentielles du Pacte sont

contrôlés par le Conseil conjointement avec les membres qui ont le droit d'initiative, le droit de porter à la connaissance du Conseil les infractions aux principes du droit de paix, et de provoquer ainsi sa constatation. Enfin, il y a des articles du Pacte sur l'application desquels aucun contrôle n'est prévu expressément, de sorte qu'il peut y avoir des doutes sur la procédure à suivre au cas de leur violation. Cette diversité s'explique en partie par la nécessité de spécialiser le contrôle en l'appropriant au contenu des normes juridiques, mais cela n'explique pas encore l'absence d'une procédure déterminée du contrôle sur certains articles du Pacte. Il ne reste qu'à supposer que le contrôle doit s'y organiser par la voie jurisprudentielle.

Le progrès réalisé par la Société des Nations en matière de contrôle ne se borne pas à la généralisation et à la centralisation de la surveillance. L'institution de Genève apporte un perfectionnement sensible dans les méthodes du contrôle et multiplie les moyens par lesquels il s'exerce. Mais le plus grand mérite de la S. D. N. est certainement d'attribuer au contrôle une impartialité, une impersonnalité, qui évite la fâcheuse influence de la politique sur l'application de ce contrôle. La large part faite aux experts dans la composition des organes auxiliaires préparant les constatations des organes dirigeants assure aux décisions de la S. D. N. une technicité qui neutralise l'influence politique et rend le contrôle plus acceptable pour les Etats. Sans doute, la S. D. N. n'est pas arrivée à écarter complètement la prépondérance politique dans l'exercice du contrôle, ce qui, peut-être, n'est ni nécessaire, ni possible ; mais elle assure aux Etats l'impartialité par le fait que les décisions sont prises par un organe international, au sein duquel les considérations politiques doivent forcément s'effacer et se retirer à l'arrière-plan.

Dans le cadre de la S. D. N., les contrôles institutionnels ont reçu leur expression la plus avancée de nos jours. On peut dire qu'ils sont devenus un procédé assez ordinaire pour assurer la stricte et pleine observation des règles du droit international et que l'idée même du contrôle et de sa conformité avec l'ordre juridique international, a gagné énormément de terrain depuis 1919. On ne considère plus le contrôle comme incompatible avec le principe de l'indépendance des Etats, avec

leur souveraineté. On admet déjà le principe que l'activité des Etats conditionnée par le droit international peut et, dans certaines circonstances, doit être surveillée dans l'intérêt général de la communauté des nations, et que le contrôle peut être exercé non seulement par les Etats en tant que principaux intéressés, mais aussi, et mieux encore, par des institutions internationales spécialement investies de la fonction de contrôle.

Nous avons déjà indiqué les lignes générales de l'organisation du contrôle institutionnel. Il nous reste encore à développer certains aspects spéciaux dont l'ensemble constitue la technique du contrôle institutionnel. Les diverses questions à étudier sont celles qui se rapportent à la composition des organes de contrôle, aux sources d'information sur la base desquelles ils procèdent aux constatations, la valeur juridique qu'on attribue à ces dernières et, enfin, les voies de recours contre les excès de pouvoir commis par les organes de contrôle. Beaucoup de ces questions posent des problèmes juridiques dont l'importance ne peut être négligée.

1. COMPOSITION DES ORGANES DE CONTRÔLE.

Le rapport juridique qui dérive de la violation d'une règle internationale se forme exclusivement entre les intéressés, c'est-à-dire entre l'Etat fautif et l'Etat lésé. Seul ce dernier a le droit de surveiller l'application des règles internationales et d'exiger la réparation par équivalent du tort commis. La règle générale veut que le contrôle soit exercé exclusivement par les Etats intéressés. Telle était la base du contrôle diplomatique.

La composition des organes collectifs de contrôle fut d'abord déterminée par la même règle. C'étaient les Etats directement intéressés qui formaient avec leurs représentants les organes de contrôle. Ainsi, par exemple, les Commissions fluviales se composaient de représentants des Etats riverains exclusivement, les organes des contrôles financiers de représentants des Etats sur les marchés desquels les emprunts avaient été conclus, etc. Les organes se composaient le plus souvent des représentants diplomatiques qui exerçaient la fonction de contrôle pour ainsi dire en marge de leur activité ordinaire et en connexion étroite avec elle, en s'instituant en comités toutes les fois que cela était nécessaire. Ainsi, par exemple, le contrôle de l'application du

statut juridique du canal de Suez fut conféré aux agents, en Egypte, des puissances signataires, qui devaient se réunir en comité pour procéder aux constatations nécessaires. Le contrôle financier en Grèce fut confié à une Commission composée de représentants des grandes puissances en Grèce. Au fond, dans tous ces cas le contrôle restait diplomatique et s'exerçait suivant les méthodes habituelles de l'activité diplomatique. Seulement, au lieu d'être individuel, il devient collectif et assure déjà une impartialité plus grande par le jeu de la concurrence entre les puissances qui se sont chargées du contrôle. Mais, précisément par le jeu de la concurrence entre les Etats, les considérations politiques influencent la composition des Commissions de contrôle. On s'en aperçoit bien en examinant, par exemple, les fluctuations de la composition des Commissions fluviales ; on le remarquera dans les textes récents, comme le traité de Sévres qui visait à assurer par la composition particulière de la Commission internationale de surveillance la suprématie des grandes puissances victorieuses sur les détroits turcs, mais on le remarquera surtout dans cette disposition qui exclut les représentants des Etats vaincus dans la grande guerre de l'exercice du droit de contrôle dans les Commissions dans les pays asiatiques et africains.

Les dangers de la composition politique des organes de contrôle prennent parfois des formes très curieuses. Si, par exemple, le contrôle est conféré à un organe se composant de représentants des Etats, et si le déclenchement du contrôle dépend non pas de l'organe comme tel, mais de l'initiative d'un des membres (ce qui est la règle pour les organes à base représentative), il peut en résulter des fluctuations dans l'étendue formelle du contrôle, dans le cas où la composition de l'organe de contrôle n'est pas fixe. Tel est le cas du Conseil de la Société des Nations chargé d'exercer le contrôle sur une activité internationale quelconque. Le système de roulement triennal modifie sa composition et déplace le droit d'initiative des membres sortants aux membres nouvellement élus. Bien que ce roulement puisse avoir pour conséquence des initiatives occasionnelles, il n'entend pas encore les limites formelles du contrôle. Mais il se peut que la composition s'élargisse, que le nombre des membres soit augmenté, comme c'était le cas du Conseil en 1922

et surtout en 1926. Par suite de ces changements, le nombre des membres du Conseil fixé d'abord à neuf, fut finalement porté à quatorze. Par conséquent, dans les affaires minoritaires où le contrôle s'exerce par l'entremise de membres du Conseil, ces changements, complètement étrangers aux traités de minorités, ont abouti à un élargissement formel du contrôle : au lieu de 9, ce sont actuellement 14 personnes qui peuvent exercer le droit d'initiative. Ce fait n'est point sans importance politique.

Les exigences techniques entraînent les Etats à faire un pas plus décisif. Les organes de contrôle sont composés de représentants, comme auparavant, mais déjà de représentants spéciaux qui sont des experts officiels. De telles nominations sont fréquentes dans le domaine des contrôles fluviaux, financiers, militaires, etc., des contrôles où la technicité passe avant la politique. Mais le fond même du contrôle n'est nullement changé. Les représentants spéciaux exercent le contrôle suivant les instructions de leurs gouvernements, c'est-à-dire en se basant sur des considérations politiques plutôt que sur des appréciations juridiques. Les représentants spéciaux ne sont pas libres d'apprécier eux-mêmes les circonstances selon leur conviction personnelle ; ils restent toujours les porte-parole de leurs gouvernements respectifs, dont ils dépendent juridiquement. Sans doute, on ne se trouve pas ici vis-à-vis d'une représentation à l'instar du droit civil, mais vis-à-vis d'une délégation, d'une nomination en vue d'une fonction. En principe, la différence est très grande, mais pratiquement et par la reconnaissance du droit d'initiative aux seuls Etats intéressés, cette différence s'efface, de sorte qu'il est parfois difficile de distinguer la fonction de l'exercice par l'Etat représenté de son droit subjectif.

Les organes de contrôle se composaient, autrefois exclusivement, actuellement assez souvent encore, de représentants des Etats intéressés. Le cercle de ces Etats fut d'abord très limité : c'étaient pour la plupart les grandes puissances ou les Etats dont la compétence territoriale avait été limitée par un statut international. Ce cercle a une tendance à s'élargir. L'exemple des Commissions fluviales est typique dans ce sens. Composées d'abord exclusivement des représentants des Etats territoriaux, elles deviennent plus largement internationales par l'accession des Etats intéressés économiquement. La Commission euro-

péenne contient déjà, outre les représentants des Etats riverains, les représentants des grandes puissances. La représentation des puissances non-riveraines devient presque la règle dans les récents traités de paix. Malgré une plus grande internationalisation des régimes fluviaux, cette règle exprime la prépondérance des puissances principales, puissances à intérêts mondiaux.

Dans l'évolution du contrôle, le stade ultérieur est déterminé par la libération des représentants de la tutelle de leurs gouvernements. Leur nomination reste encore de la compétence des Etats intéressés, mais les membres des organes de contrôle ne sont plus liés dans leur activité par les instructions des gouvernements, et décident les questions en toute liberté de conscience. Les membres des organes de contrôle ne représentent pas les gouvernements qui les ont nommés, leur mandat, le plus souvent, a une durée déterminée, pendant laquelle leur remplacement ne peut avoir lieu que dans des conditions fixées. Ainsi on cherche à assurer non seulement l'indépendance des membres des organes de contrôle, mais également l'impartialité des décisions de ce dernier.

Bien que, dans le système précité, la situation des membres se rapproche beaucoup de celle des fonctionnaires internationaux, elle ne leur est pas entièrement semblable. Leur indépendance n'est pas suffisamment garantie, leur immunité vis-à-vis des influences politiques de leur Etat national n'est pas claire *a priori*. L'étape suivante de l'évolution du contrôle tend à remédier aux défauts du système précédent. La nomination est effectuée par un organe international, le plus souvent par le Conseil de la Société des Nations, qui porte son choix sur les personnes de qualité et de compétence reconnues en la matière. On prend les précautions nécessaires pour assurer la liberté complète des membres ainsi nommés, en stipulant plus particulièrement qu'en aucun cas ils ne peuvent exercer de fonctions supplémentaires qui pourraient les placer sous une dépendance quelconque de leur gouvernement. Telle est par exemple la composition de la Commission permanente des mandats qui, pour beaucoup de raisons, peut être considérée aujourd'hui comme l'organe de contrôle le mieux organisé. Les organes de contrôle composés de cette façon présentent des

avantages incontestables. Le contrôle est exercé par un collège de personnes d'une haute compétence en la matière, et en toute liberté selon les méthodes administratives. L'influence politique des gouvernements est éliminée ou au moins diminuée de telle façon qu'elle ne peut plus devenir dangereuse pour l'indépendance politique de l'Etat dont l'activité est contrôlée. La compétence de l'organe de contrôle est strictement délimitée par les textes internationaux et ne peut être outre-passée sous peine de nullité. On conçoit bien toute la différence profonde entre le contrôle diplomatique et le contrôle institutionnel dans son expression la plus perfectionnée. Celui-ci devient véritablement une fonction nécessaire et utile dans l'organisation internationale et se débarrasse décidément de la conception ancienne où le contrôle diplomatique — le seul contrôle connu en communauté internationale — était considéré comme un droit des Etats directement intéressés, dont les intérêts matériels ou moraux étaient violés par un Etat négligeant l'observation des règles internationales. Ce n'est plus l'intérêt — élément subjectif — qui détermine le contrôle, ce n'est plus le souci de faire réparer le tort commis qui provoque son déclenchement, c'est la violation du droit, comme tel, qui fait l'objet du contrôle international institutionnel exercé par un collège de personnes indépendantes, n'ayant d'autre tâche que de surveiller l'application de tel ou tel statut international. Cependant il faut remarquer que, pour arriver à l'institution des contrôles de cette forme perfectionnée, l'organisation de la communauté internationale devait atteindre un degré suffisant, le degré de la nature superétatique. Ce n'est que dans une communauté munie de ses organes propres que le principe subjectiviste de représentation pouvait être remplacé par le principe objectiviste de désignation effectuée par un organe international dans l'intérêt de la communauté internationale toute entière. Sans doute la forme perfectionnée des contrôles n'est pas encore la règle, elle n'est peut-être même pas dominante encore. Mais elle a fait son apparition, elle a su s'enraciner fortement grâce à ses avantages indiscutables et, ce qui est mieux encore, elle est reconnue par l'opinion générale comme répondant le mieux à la mentalité juridique actuelle des peuples.

2. LES INFORMATIONS.

a) *Échange des renseignements.*

Le contrôle consistait dans la constatation de la conformité d'un fait à une règle juridique, une importance primordiale doit être accordée à toute information sur les faits juridiques, lesquels doivent être comparés à une norme. La connaissance exacte des faits ou des événements est une condition *sine qua non* de l'exactitude de la constatation et de sa justesse. Il est clair que les organes de contrôle doivent disposer d'une information abondante et précise qui les mette en mesure d'accomplir leur fonction en pleine connaissance de cause et d'aboutir à des constatations d'une équité incontestable, qui ne peuvent être attaquées que si des faits nouveaux, inconnus jusqu'alors, sont découverts. Les organes de contrôle en droit interne sont ordinairement munis de pouvoirs considérables leur permettant de se procurer toutes les informations désirables : ils peuvent exiger la présentation des documents adéquats, procéder à l'audition des témoins, ainsi que faire contrôler la gestion des organes administratifs sur place. Ils ont le droit de procéder à un contrôle intrinsèque. Le droit international est encore loin d'accorder aux organes de contrôle de la communauté internationale les mêmes pouvoirs. Le contrôle international reste pour la plus grande partie encore extrinsèque, bien qu'il s'oriente déjà, partiellement du moins, vers les mêmes pouvoirs et les mêmes procédés qui caractérisent les contrôles internes.

Le contrôle diplomatique, on l'a vu, se base presque exclusivement sur les informations subjectives obtenues par une observation continuelle des organes de représentation diplomatique et consulaire. Cette observation s'arrête devant l'autorité locale, les représentants diplomatiques ne pouvant pas exiger la présentation des dossiers officiels ni contrôler eux-mêmes la gestion des organes étatiques. Cependant, en cas de doute, ils demandent ordinairement des explications aux gouvernements auprès desquels ils sont accrédités et ceux-ci ne les refusent généralement pas. L'œuvre d'observation est actuellement largement facilitée par la grande publicité de la vie sociale. Le régime démocratique, dont l'une des bases est la publicité, con-

damne expressément le secret des décisions gouvernementales et administratives, et exige la publication officielle de toutes les règles applicables, y compris les règles du droit international conventionnel. Cette publicité officielle, dont le but est de permettre le contrôle parlementaire et celui de l'opinion publique, facilite également le contrôle international. Les missions diplomatiques, en possession d'une documentation sur le mouvement législatif, peuvent se rendre compte, comment le gouvernement organise l'exécution de ses obligations internationales. Mais ce n'est pas tout. Il faut savoir également si les organes appliquent les règles convenues et comment ils le font. Il est infiniment plus difficile d'obtenir des informations sur l'exécution réelle des règles conventionnelles. Seule une observation continuelle et attentive est possible en cette matière. Elle est d'ailleurs facilitée par l'œuvre d'information de la presse, qui enregistre quotidiennement les faits de moindre importance et donne des rapports détaillés sur les événements. Les réclamations et les plaintes des ressortissants étrangers constituent également une source d'information qui ne peut être négligée. Les individus qui réclament l'aide des agents consulaires de leur gouvernement national et sa protection diplomatique en cas de violation de leurs droits informent en même temps ces organes de toute omission dans l'exécution scrupuleuse des règles du droit international en vigueur. Enfin, il faut ajouter encore une forme de recherche des informations : C'est — *horribile dictu* — l'espionnage. Il est pratiqué principalement pour recueillir les informations dans les domaines fermés à la publicité tant officielle que privée.

Quelle que soit la nature des renseignements dont disposent les Etats sur l'application des règles internationales par leurs contractants, les informations restent forcément incomplètes et insuffisantes pour pouvoir juger les faits avec une certitude impeccable. Ces informations sont, d'ailleurs, largement subjectives et sujettes à toutes sortes d'objections possibles.

Les organes de contrôle internationaux qui ne possèdent pas ordinairement d'organes auxiliaires d'information sur les lieux, sont obligés de se procurer les renseignements nécessaires par d'autres méthodes. Les conventions internationales qui organisent le contrôle institutionnel engagent en général les Etats à fournir

toute information indispensable à l'exercice de la surveillance. De telles stipulations sont assez fréquentes dans les grandes conventions collectives dont la réalisation internationale est devenue si importante après 1850. Dans de telles conventions la stipulation suivante est devenue presque une clause de style : « Les H. P. C. se communiqueront les lois et règlements qui auraient été rendus ou qui viendraient à l'être dans leurs Etats respectifs, relativement à l'objet de la présente Convention. »

C'est alors l'échange de renseignements, l'obligation juridique de les fournir qui est ainsi stipulée. On saisit immédiatement la grande différence entre l'information recueillie par les organes diplomatiques, par leurs propres moyens limités, forcément quelque peu occasionnelle, et celle envoyée officiellement et obligatoirement par les Etats contractants. Le contrôle de façade fait, pour ainsi dire, le premier pas dans l'édifice de l'organisation étatique, une certaine quantité d'informations doit être fournie et, par conséquent, les organes qui exercent le contrôle ou, en leur absence, les gouvernements des parties contractantes sont en droit d'en demander la présentation. La surveillance perd de ce fait son caractère extrinsèque, elle devient déjà intrinsèque et plus substantielle. En outre, l'échange de renseignements facilite énormément le contrôle et permet une comparaison entre les diverses manières dont les Etats s'acquittent de leur tâche, ce qui est d'une très grande importance pour le progrès de la vie internationale, mais surtout pour le contrôle sur l'unification du droit réalisée par une convention internationale.

Ordinairement, les Etats s'engagent à se communiquer les textes des lois et des règlements supplémentaires par lesquels ils procèdent à une fusion purement formelle, à une « transformation » du droit international dans les normes du droit interne. Ce procédé, dû à l'ancienne théorie dualiste, est en voie de disparaître. Les conventions internationales s'imposent comme une partie spéciale du droit unique qui forme l'ordre juridique d'une société étatique, et leur mise en vigueur ne demande plus une transformation législative, qui remplace la convention par une loi ou règlement national. Autrement dit, la convention internationale dûment ratifiée devient elle-même une loi interne nouvelle qui modifie ou abroge la loi ancienne en tant que celle-ci est contraire à la loi internationale. Mais,

d'autre part, les conventions internationales ne posent ordinairement que des règles normatives d'ordre très général, tout en laissant aux Etats le soin de déterminer d'une façon autonome les organes chargés d'exécuter ces conventions et de les habiliter de la compétence internationale, tout en indiquant les voies de réalisation, ce qui exige très souvent une réglementation spéciale. Ces mesures administratives sont nécessaires pour assurer sur les territoires de divers Etats contractants la stricte exécution des dispositions conventionnelles. Au point de vue juridique, ces mesures législatives ne sont rien d'autre qu'une application formelle des conventions conclues.

Le contrôle de la conformité des lois et règlements aux conventions est certainement une forme bien commode et assez aisée de surveillance. En général, il suffit de constater une fois pour toutes cette conformité, pour ne contrôler ultérieurement que des modifications survenues dans la législation du pays. La connaissance de la législation conditionnée permet aux Etats contractants, ainsi qu'aux organes de contrôle d'apprécier les garanties offertes par les Etats et de s'assurer que les adéquates sont vraiment unifiées. L'importance juridique de l'adaptation de la législation nationale aux dispositions conventionnelles ressort avec clarté dans les cas où elle conditionne soit l'adhésion des Etats tiers à la convention, soit la mise en vigueur d'un traité général. Dans le premier cas, les Etats qui désirent adhérer à la convention n'y sont admis qu'à la condition que leurs lois et règlements correspondants soient d'accord avec les principes de la convention, et aient été soumis, préalablement, à l'approbation des autres parties contractantes. Dans le deuxième cas, dont l'exemple est fourni par la convention sur la protection des câbles, les Etats contractants s'engagent à adapter leur législation nationale aux dispositions de la convention avec un texte paraphé *ne varietur*, et présentent ces lois à l'approbation d'une conférence spéciale, de sorte que leurs mesures législatives subissent un contrôle préalable à l'entrée en vigueur de la convention elle-même. Le contrôle préalable, bien qu'il soit concevable, est en fait très rare en droit international. Pour la plupart, les conventions internationales exigent la communication des lois et règlements déjà en vigueur, instituant ainsi un contrôle postérieur pratique-

ment plus limité dans ses effets, parce que la modification des lois rendues est toujours plus difficile que la ratification des projets de loi.

Ordinairement, et surtout au commencement du développement de l'idée du contrôle, les Etats devaient se communiquer seulement les textes de leurs lois et règlements relatifs à la matière visée par une convention donnée. Par conséquent, le contrôle ne pouvait se porter que sur l'action législative des parties contractantes sans s'immiscer dans l'exécution des lois adoptées. Autrement dit, les Etats ne surveillaient que l'application formelle des conventions, tandis que l'exécution matérielle restait fermée au contrôle. Il va presque sans dire que les Etats avaient un pouvoir discrétionnaire pour déterminer le contenu des communications à faire et des renseignements à échanger.

Primitivement, l'échange des mesures législatives se faisait par voie diplomatique d'Etat à Etat. Mais bientôt on s'aperçut des inconvénients techniques de cette méthode, et on commença à échanger les renseignements convenus par l'intermédiaire d'un gouvernement spécialement désigné à cet effet. Même si une Commission centrale de contrôle était envisagée, la communication se faisait par l'intermédiaire du gouvernement au département des affaires étrangères duquel cette Commission avait été rattachée. Plus encore, toute la correspondance des Commissions internationales se faisait par l'intermédiaire des départements des Etats sous les auspices desquels elles étaient placées. Peu à peu cette attitude exagérée fut abandonnée et les échanges furent centralisés : les Etats communiquaient aux Commissions de contrôles ou autres qui devaient les réunir et les publier périodiquement et les adresser à toutes les parties contractantes. Sous le régime de la S. D. N., les renseignements sont ordinairement envoyés au Secrétaire général qui les transmet aux organes compétents aux fins d'examen, ainsi qu'aux autres Etats membres de la Société.

L'obligation de se communiquer les lois et règlements est une obligation conventionnelle que les Etats doivent exécuter de bonne foi. L'absence de toute communication est évidemment un acte de mauvaise foi, un oubli des engagements contractés. Si cette obligation devait servir d'étalon pour mesurer la bonne foi avec laquelle sont remplis les engagements internationaux,

il faudrait convenir que cette foi ne vaut rien. Dans la grande majorité des cas, les communications faites en vertu d'une telle disposition sont en nombre si misérable qu'on est autorisé à dire que les obligations de communication réciproque des textes de lois et règlements ne sont pas tenues. Voici des exemples :

La convention de Genève de 1906 concernant les lois de la guerre sur terre obligea les Etats à se communiquer, au plus tard dans les cinq ans qui suivront la ratification, les dispositions législatives adéquates. En 1911 les Pays-Bas, et en 1916 la Suède, sont les seuls Etats qui aient exécuté cette obligation. La Commission consultative de la traite des femmes est constamment aux prises avec les gouvernements qui ne fournissent pas leurs rapports ; même les interventions répétées du Conseil ne donnent pas de résultats. Les choses ne vont pas mieux dans d'autres cas.

En conséquence directe de l'insuffisance des renseignements envoyés, le contrôle exercé soit par les Etats contractants eux-mêmes, soit par un organe international compétent, ne peut être efficace. La Commission consultative de la traite des femmes pouvait constater après un examen approfondi que les résultats obtenus par la convention de 1910 laissent beaucoup à désirer. Cela prouve une fois de plus que l'échange de renseignements sur les mesures législatives prises par les Etats en vue d'assurer l'application des conventions internationales ne constitue pas, à elle seule, un moyen suffisant pour obtenir des informations nécessaires pour l'exercice du contrôle.

b) *Rapports.*

De nombreux traités collectifs obligent les Etats à présenter des rapports sur les mesures prises par eux en vue d'appliquer efficacement les dispositions des arrangements convenus. Dans la plupart des cas, les rapports doivent être présentés périodiquement, à des époques fixées. Bien qu'il y ait des divergences, on peut dire que les rapports annuels sont les plus fréquents et constituent la règle, tandis que les rapports trimestriels ne sont exigés que dans les matières dont la nature même demande une fréquence plus grande, adaptée à la rapidité des modifications dans la situation. Les rapports doivent être présentés en temps voulu, au moment déterminé par la convention elle-même ou

par l'organe de contrôle. La périodicité des rapports assure la régularité et la continuité du contrôle.

Le contenu des rapports est, naturellement, déterminé par les conventions. Mais bien souvent les clauses conventionnelles sont conçues en des termes si généraux que les organes de contrôle sont obligés de préciser les points qui doivent être traités par les rapports. La Commission des mandats, par exemple, avait perfectionné successivement les rapports annuels des puissances mandataires, en facilitant leur préparation par la rédaction de questionnaires. Ces questionnaires devaient servir de cadre aux rapports annuels et, bien que nullement obligatoires, ils furent suivis par les puissances. Ces questionnaires devaient faire connaître au préalable toutes les questions intéressant particulièrement la Commission, et apporter une certaine uniformité dans leur élaboration, uniformité qui devait faciliter son travail à la Commission. En 1926, la Commission elabora un questionnaire très détaillé et invita, par l'intermédiaire du Conseil, les puissances mandataires à établir leurs rapports annuels conformément au plan général de ce questionnaire révisé. Mais les puissances mandataires, consultées, repoussaient à la majorité les suggestions de la Commission. En fait elles se conformaient plus ou moins à ce questionnaire. En général, on peut dire que les organes de contrôle ont toujours eu en vue d'obtenir des gouvernements des rapports plus précis et plus comparables. Il arrive parfois même que par cette précision le contrôle s'étend peu à peu sur des matières connexes qui ont une influence directe sur l'application des conventions.

Le plus souvent, les rapports contiennent tous les règlements et les lois que les Etats ont édictés sur la matière visée par la convention contrôlée, et cela soit avant, soit après la mise en vigueur : les rapports portent sur la législation tant antérieure que postérieure à la convention. Mais les lois et règlements ne constituent que la partie formelle des rapports. Ceux-ci doivent contenir également un aperçu sur toute autre activité étatique en la matière, aperçu expliquant en détail la politique de l'Etat telle qu'elle est déterminée par le traité.

Les rapports sont rédigés par les gouvernements, le plus souvent avec beaucoup de soin et avec une perfection et une clarté

qui ne laissent rien à désirer. Mais il se peut que ces rapports soient parfois insuffisants. L'expérience des organes de contrôle si courte qu'elle soit, a prouvé déjà que les divergences d'interprétation des textes engendrent de profondes différences entre les rapports, ce qui rend difficile toute comparaison entre eux ; que les administrations chargées de la rédaction des rapports n'apportent pas assez de soin, soit par négligence, soit volontairement à sa rédaction travail, de sorte que ces rapports ne sont plus en mesure de procurer une information suffisante. Dans ce cas, la nécessité de les compléter se fait sentir. En général, les organes de contrôle ont une compétence suffisante pour exiger des éclaircissements complémentaires des Etats dont les rapports se sont révélés défectueux. Il va sans dire que la demande doit se rapporter aux renseignements que les Etats sont obligés de fournir en vertu des engagements qu'ils ont acceptés en adoptant la convention en question. Dans ces limites les organes de contrôle peuvent inviter les Etats à fournir tous les détails jugés nécessaires pour compléter les renseignements contenus dans les rapports. Il arrive aussi, comme c'est le cas dans le contrôle mandataire, que les rapports périodiques soient adressés aux organes de contrôle par les soins de représentants dûment accrédités, capables de fournir des éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander. Présents à l'examen, les représentants participent en toute liberté à la discussion du rapport de la Commission et peuvent joindre leurs propres commentaires aux observations de celle-ci, qui doivent en tout cas recevoir la même publicité que les observations de l'organe de contrôle. Les représentants, loin d'être des accusés devant un tribunal, ont une besogne importante et considérable à accomplir. Ils apportent toutes les informations supplémentaires et les renseignements sur les détails et complètent par la parole vivante la documentation officielle des Etats.

Les rapports et les renseignements complémentaires doivent mettre les organes de contrôle en mesure de connaître d'une façon complète et continue l'application des conventions par chaque Etat. Un très grand nombre de rapports ne donnent lieu à aucune observation, parce que, en général, l'application des conventions est en conformité exacte avec les textes. Mais il y a

également des rapports qui laissent apparaître des manquements que le contrôle doit éliminer. Les organes de contrôle qui n'ont pas ordinairement la compétence propre pour faire disparaître les omissions et les inexactitudes dans l'exécution des conventions, formulent leurs observations et les adressent tant à l'Etat intéressé qu'aux autres contractants, et, éventuellement, aux organes spécialement désignés à cet effet, qui doivent prendre des mesures adéquates. Le but principal de l'activité des organes de contrôle est de constater les omissions dans l'application des normes juridiques et de pourvoir ainsi à leur rectification. Mais à ce but principal se joint souvent aussi la préoccupation de réaliser des améliorations dans l'application des traités, ainsi que de rechercher les possibilités de perfectionner l'ordre juridique conventionnel par l'introduction de dispositions nouvelles, à adopter par une conférence. De cette façon, le contrôle tend à contribuer au développement du droit, à ouvrir la voie à des progrès nouveaux. Les rapports envoyés par les Etats sont, à ce point de vue, des éléments d'information excellents. Ils donnent à l'organe de contrôle les ressources matérielles pour se former une vue d'ensemble des effets des conventions, et permettent d'envisager les améliorations nécessaires et possibles qui échapperaient à une observation moins pénétrante.

c) Les enquêtes sur place.

Tant les renseignements que les Etats s'engagent à se communiquer, que les rapports qu'ils doivent présenter au bout d'un délai fixé, sont d'excellents moyens d'information sur les mesures prises par eux en vue de s'acquitter de leurs obligations internationales. Tant qu'il s'agit de l'application de conventions d'ordre technique ou social, où les intérêts nationaux se confondent en fait avec les intérêts communs, où il ne s'agit que de maintenir une certaine conformité et une certaine égalité dans l'application des règles convenues, les rapports officiels constituent des moyens d'information suffisants. Bien que les rapports ne soient que des explications unilatérales des Etats intéressés et, par conséquent, des informations éminemment subjectives, on peut s'en rapporter à la bonne foi des Etats quant à l'exactitude de ces rapports et renseignements. D'ailleurs, la publicité des rapports est de nature à apporter des cor-

rections utiles au subjectivisme souvent involontaire de leur composition. Un Etat qui présente un rapport falsifié ou simplement embelli, risque de provoquer des contestations de la part des autres Etats qui, en possession de leurs informations diplomatiques, peuvent démontrer avec évidence les inexactitudes de ce rapport. D'autre part, l'opinion publique et la presse libre du pays rapporteur peuvent aussi critiquer le rapport et en découvrir les omissions. La possibilité d'une critique franche et consciente oblige les Etats à établir leurs rapports avec la plus grande objectivité possible.

Mais il y a également des domaines où les possibilités de mauvaise foi sont plus grandes et où les rapports subjectifs ne peuvent être considérés comme une source sûre d'information digne de foi. En particulier, le contrôle sur les conventions relatives à la sécurité militaire des Etats, c'est-à-dire au désarmement, aux mesures préventives contre la guerre, à l'établissement d'une zone neutralisée, etc., ne peut pas se baser exclusivement sur les moyens d'information indirects et unilatéraux, parce que les rapports des Etats sur leur situation militaire et sur les mesures prises par eux en vue d'exécuter les injonctions des organes de contrôle, ne peuvent pas satisfaire le sentiment de la sécurité des autres Etats. Il ne suffit pas d'avoir confiance dans la foi, il faut avoir une certitude absolue. Les rapports des Etats intéressés ne sont pas dégagés de tout soupçon et les organes de contrôle doivent avoir la possibilité d'utiliser d'autres sources d'information qui permettent la vérification des rapports et des renseignements présentés. Cela n'est réalisable que par des investigations directes, par des enquêtes sur place.

De toute l'histoire du contrôle international il découle que les Etats s'opposaient toujours d'une façon décisive à la procédure d'enquête sur place. Ils se basaient sur le principe de la souveraineté qui implique l'impénétrabilité du territoire étatique à tout pouvoir étranger, y compris les pouvoirs internationaux. Ainsi, par exemple, certains gouvernements s'opposaient à l'institution d'une Commission de contrôle à la conférence ouvrière de 1906, parce que, selon eux, cette Commission serait dans certains cas, appelée à procéder à des enquêtes sur place, et par cela même s'immiscerait dans un domaine qui relève de l'auto-

nomie de chaque Etat. Les conférences sucrières écartaient soigneusement le terme même de « contrôle », par crainte qu'on ne puisse l'interpréter dans ce sens que les organes de contrôle seraient en mesure de surveiller la production du sucre dans les usines mêmes. A la conférence du désarmement plusieurs Etats déclaraient d'abord les enquêtes impossibles, inutiles et dangereuses..... On peut citer en abondance d'autres exemples encore, mais ce n'est point nécessaire. On sait très bien que la mentalité des peuples, et des gouvernements surtout, était nettement hostile aux enquêtes sur place qui furent considérées comme un empiètement monstrueux sur la souveraineté des Etats.

Cependant, la nécessité d'assurer une information sûre et impartiale fit incliner les Etats vers l'admission des enquêtes sur place dans certaines circonstances particulières. Cette nécessité fut plus pressante en cas de divergence d'opinion entre les Etats sur les faits mêmes, sur le corps du litige.

Dans la pratique internationale il arrive très souvent qu'une discordance se produit entre les Etats au sujet de la reconnaissance des faits, parce que dans ces constatations les organes nationaux de surveillance sont naturellement portés à envisager les faits d'une façon partielle, même sans le vouloir, et arrivent à des conclusions différentes. En pareil cas on éprouve un vif besoin d'établir impartialement les faits même qui ont donné lieu à une divergence entre les Etats. La constatation est ordinairement confiée à une Commission d'enquête dont la constitution-modèle fut élaborée par les Conférences de La Haye, sur la proposition suivante de la Russie : « Dans les cas où se produiraient des divergences d'appréciation, les gouvernements intéressés conviennent d'instituer une Commission internationale d'enquête afin de constater les circonstances, et d'éclaircir sur les lieux par un examen impartial et consciencieux toutes les questions de fait ». Il est curieux de noter que cette proposition rencontra une opposition de la part des petits Etats qui craignaient l'influence des grands Etats dans ces Commissions d'enquête. Il semble cependant que ce n'était pas une opposition de principe, parce qu'on a vu les petits Etats proposer à l'Assemblée la création des Commissions de conciliation qui, au fond, ne sont rien autre que des organes d'enquête impartiale, mais avec le pouvoir de suggérer aux parties des propositions en vue

de mettre fin au conflit. Le rôle des Commissions d'enquête est d'établir avec le maximum de certitude les faits qui ont causé la divergence entre les Etats. La Commission ne procède pas à une constatation juridique, en ce sens qu'elle ne compare pas les faits avec une règle de droit. Elle accomplit une besogne d'information, et ses constatations doivent permettre aux Etats intéressés d'apprécier les faits établis avec toute l'impartialité désirable et de juger de leur compatibilité avec une règle juridique. A ce point de vue, les Commissions d'enquête également peuvent être envisagées comme les organes auxiliaires du contrôle diplomatique, qui contribuent beaucoup à son impartialité au moins en ce qui concerne les informations.

Dès lors l'idée s'enracine de plus en plus et nous la retrouvons dans le Pacte, mais déjà sous une forme bien avancée. Le Secrétaire général peut, de sa propre autorité et sans s'assurer du consentement des Etats en cause, prendre toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets du différend. Le Conseil peut également décider la création d'une Commission d'enquête par la majorité des voix. En fait, toutes les enquêtes menées jusqu'ici par des organes internationaux, le sont en relation directe avec les conflits entre les Etats. Elles apparaissent comme une procédure préliminaire qui doit déterminer les faits sur la base desquels la décision sera rendue.

La plupart des enquêtes organisées par la S. D. N. ont été menées par des Commissions spéciales directement nommées par le Conseil. Mais les missions diplomatiques des Etats membres constituent un excellent appareil d'information et d'enquête qui ne doit pas rester inutilisé même dans une société internationale mieux organisée et possédant déjà soit des organes de contrôle propres, soit le droit de former à tout moment un collège de commissaires chargés de procéder à des enquêtes. Un exemple typique d'une utilisation adéquate des missions diplomatiques est fourni par le cas de la Commission de Changhaï. Le Secrétaire général de la Société proposa que les gouvernements représentés au Conseil, autres que les parties au différend, et qui avaient des représentants officiels se trouvant à Changhaï, donnassent des instructions aux dits représentants en vue de se constituer en une Commission chargée d'adresser au Secrétaire général un rapport, aux fins d'exa-

men par le Conseil, sur les incidents mêmes, leurs causes et leur évolution. Cette proposition fut adoptée sans difficultés et pendant toute la durée de l'aventure japonaise à Changhaï, la Commission tenait le Conseil au courant des événements. On voit donc que la Société des Nations tend à utiliser les organes auxiliaires du contrôle diplomatique dans ses buts propres, cherchant à les mettre au service de communauté internationale organisée tant que celle-ci ne possède pas de cadres propres correspondant au réseau des missions diplomatiques des Etats.

Si les enquêtes sur place sont déjà plus ou moins couramment utilisées pour procurer des informations sûres sur les conflits entre les Etats, elles ne sont pas encore envisagées comme moyens de contrôle sur l'application des traités, c'est-à-dire dans le temps normal. Il faut, cependant, préciser. Beaucoup de contrôles internationaux s'exercent sur les lieux. Tels sont dans la majorité des cas les contrôles financiers, plébiscitaires, militaires, etc. Les organes de contrôle résidant sur place peuvent se rendre compte *de visu* de ce qui se passe dans les territoires soumis au contrôle ; ordinairement, ils peuvent faire inspecter tous les endroits et toutes les institutions qui sont en rapport quelconque avec l'objet du contrôle. Les enquêtes sur place sont donc leur principale, sinon leur seule source d'information. La question des enquêtes sur place est donc résolue ici dans le sens affirmatif. Mais il faut considérer également que ce ne sont que des contrôles particuliers, auxquels sont soumis certains Etats déterminés et qui sont le plus souvent imposés par la force, ouverte ou déguisée. L'utilisation du procédé d'enquête sur les lieux dans ces contrôles exceptionnels ne prouve pas encore l'existence d'une mentalité internationale qui accepte les enquêtes comme un moyen ordinaire du contrôle. Elle démontre tout au plus que certaines matières exigent un contrôle sur place, un contrôle très intrinsèque alors, parce que toute autre forme de contrôle ne serait ni suffisante, ni adéquate.

Le contrôle de l'application des conventions collectives, au contraire, ne comporte pas ordinairement le droit de procéder aux enquêtes sur les lieux. Jusqu'ici aucun traité collectif en vigueur n'envisage ce moyen de contrôle. Mais les indices d'un changement dans l'attitude des Etats apparaissent déjà dans les textes internationaux. Dans cet ordre d'idées il faut mentionner

tout d'abord la convention en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Mais où le succès de l'idée même des investigations sur place apparaît le plus clairement, c'est à la Conférence du désarmement. La Commission préparatoire attendait au commencement de ses travaux des déclarations condamnant assez catégoriquement ces enquêtes. Mais l'opinion changea vite et M. Bourquin, dans son remarquable rapport présenté au Bureau de la Conférence sur la question du contrôle, pouvait déjà constater qu'aucune délégation n'écartait systématiquement l'idée d'enquête sur place, mais plusieurs d'entre elles avaient déclaré que, pour fixer leur attitude à ce sujet, elles devaient attendre de connaître d'une manière précise les conditions dans lesquelles l'institution serait organisée. Nous donnons ici des extraits de ce rapport substantiel qui reflètent bien les fluctuations de l'idée.

Il s'agissait de savoir, en premier lieu, dans quels cas l'enquête sur place pourrait avoir lieu. Une suggestion, chère surtout au gouvernement britannique, fut faite dans ce sens que l'« enquête sur place ne pourrait avoir lieu qu'à la demande ou tout au moins avec l'assentiment de l'Etat dont l'attitude est mise en cause et sur le territoire duquel l'enquête doit se dérouler ». Cette suggestion est assez loin de reconnaître intégralement l'idée d'enquête sur place. Elle le subordonne à l'assentiment de l'Etat en cause, la met à la discrétion de l'Etat soumis au contrôle. Sans doute, même cette acceptation limitée est déjà quelque chose. Un Etat qui s'oppose à l'investigation sur place peut être légitimement soupçonné d'avoir manqué à ses obligations. Mais tout en supposant des infractions à la convention du désarmement, l'organe de contrôle serait impuissant à déterminer dans quelle mesure les obligations convenues ne sont pas exécutées, et ne serait pas en état de remplir ces fonctions. L'enquête sur place, subordonnée à l'assentiment de l'Etat en cause, ne pourrait avoir de résultats positifs que dans le cas où l'Etat inculpé par l'opinion publique inviterait lui-même la Commission de contrôle, en vue de se disculper, à procéder à la vérification de l'état de ses armements. C'est là le sens de la suggestion britannique. La délégation britannique se basait probablement sur un précédent intéressant. Notamment, en 1930, le gouvernement de Libéria faisait savoir au Conseil de

la Société des Nations que depuis quelque temps il était l'objet d'une campagne systématiquement organisée en vue de faire croire à l'opinion publique que l'esclavage et le travail forcé comme système de vie sociale sévissaient encore au Libéria. Il demandait la nomination d'une Commission d'enquête pour constater que l'esclavage et le travail forcé ne sévissaient point sur son territoire. L'enquête se révéla ici le seul moyen décisif capable de disculper l'Etat soupçonné. Ainsi, dans certains cas très spéciaux, le procédé d'enquête peut être d'une utilité incontestable pour les Etats de bonne foi. Mais il est donc plus ou moins évident que les Etats qui cherchent à se soustraire à l'exécution de leurs obligations en une matière aussi importante que le désarmement, peuvent, en refusant leur assentiment à l'investigation sur place, réduire à néant le contrôle institué. La subordination du procédé d'enquête à l'assentiment des Etats constituerait dans ce cas une prime à la mauvaise foi. Le système de contrôle serait donc incomplet et porterait en lui-même une fissure dangereuse.

Pour parer à cette éventualité, certaines délégations ont proposé d'admettre l'investigation directe à titre exceptionnel : « L'enquête sur place pourrait avoir lieu sans le consentement de l'Etat mis en cause, mais uniquement en cas de plainte introduite par un Etat qui se croit menacé par la prétendue non-observation de la convention. Les partisans de cette formule font valoir que le fait de la nécessité d'une plainte offre toutes garanties à ceux qui redoutent un recours trop fréquent à l'investigation directe. Subordonnée à cette condition, la procédure prend un caractère nettement exceptionnel ». Cette proposition va déjà plus loin que la suggestion britannique. Elle admet la possibilité d'une enquête sans le consentement de l'Etat en cause. Mais elle comporte un danger incontestable. La plainte équivaut dans ce cas à l'accusation d'une autre partie contractante d'avoir commis une infraction à la convention du désarmement. Or, une accusation engendre toujours des conflits politiques ou au moins des frictions désagréables entre les Etats qui, pour cette raison et pour d'autres considérations politiques, se gardent bien de provoquer une enquête sur le territoire des autres Etats. Il est évident que l'efficacité du contrôle est sensiblement entravée, et même réduite à néant. La preuve en est

fournie par le fameux droit d'investigation stipulé par les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre. Le système du contrôle subordonné à la plainte n'a pas joué.

Tant le système du contrôle subordonné à l'assentiment de l'Etat en cause, que celui subordonné à la plainte, reposent sur la conception individualiste du droit et du contrôle internationaux, conception qui leur est étrangère en principe. Le contrôle est une fonction nécessaire de la communauté internationale, fonction qui doit être exercée par les organes de cette communauté toutes les fois qu'une infraction est à supposer. L'exercice du contrôle ne doit pas dépendre de l'initiative d'un Etat, mais de celle de la communauté toute entière. Autrement dit, le contrôle doit être déclenché d'office par les organes compétents de la communauté internationale, son déclenchement doit être le plus impartial et impersonnel possible.

Le projet de la délégation russe envisage cette possibilité. Son art. 43 est ainsi conçu : « Dans le but d'assurer le contrôle réel, la Commission internationale permanente de contrôle a le droit de faire des investigations sur place dans les cas de suppositions motivées d'infractions à la présente convention et aux accords supplémentaires ultérieurs sur la diminution et la limitation des armements, en nommant dans ce but des Commissions spéciales d'enquête. » La proposition russe est manifestement plus complète que les suggestions précitées. La Commission elle-même apprécie la situation et décide, s'il y a supposition motivée d'infraction, une investigation sur place. Le déclenchement ne nécessite pas un consentement de l'Etat en cause, il ne dépend plus d'une initiative dangereuse d'un Etat intéressé. Les inconvénients principaux sont ainsi écartés et la technique juridique du système de contrôle sur place est mise en concordance avec le sens inné de la fonction de contrôle.

Cependant, certaines délégations ont proposé un système allant plus loin encore, et qui tend à rendre automatique l'application du contrôle. « Il a été suggéré, dit le rapport Bourquin, que les Commissions d'enquête se rendent d'office sur le territoire de tous les Etats contractants à tour de rôle. On invoque à l'appui de cette formule qu'elle donne à l'investigation directe un caractère plus normal et moins irritant, en la rendant indépendante de toute plainte, voire de toute suspicion.

Il importe de noter que le contrôle sur place prend de la sorte une ampleur beaucoup plus considérable que dans les autres systèmes, non seulement à cause de la régularité de son exercice, mais encore parce que, n'étant lié à l'articulation d'aucun fait précis, il faut admettre qu'il embrasse tout ce qui intéresse l'exécution des obligations de désarmement, sans discrimination ni réserve ».

L'explication donnée de cette proposition par le rapporteur est très claire. Elle met en avant les caractéristiques innées de tout contrôle administratif institué selon la bonne logique juridique : la régularité de son exercice, abstraction faite de toute infraction particulière, qu'elle soit indiquée par une partie contractante ou supposée par l'organe de contrôle lui-même, la compétence pour surveiller l'application de la convention dans toute son étendue et, enfin, la parfaite égalité du contrôle.

Cependant, le Bureau de la Conférence du désarmement, placé devant un choix embarrassant entre les diverses suggestions mentionnées, tenta une fusion transactionnelle. Il admit les principes suivants : A la requête d'un ou de plusieurs membres de la Commission de contrôle, agissant au nom de leurs gouvernements, celle-ci pourra décider de procéder à des investigations sur place. Cette décision, qui délimitera l'objet de l'investigation, sera prise à la majorité des deux tiers des membres présents à la réunion, les abstentions étant considérées comme votes négatifs. Toute partie contractante aura le droit de demander que les investigations soient faites sur son territoire. La Commission saisie de cette demande y donnera suite en organisant l'enquête sollicitée. Comme on le voit, le Bureau s'est arrêté à mi-chemin. Sa conception du contrôle est encore défectueuse. Elle exige l'initiative d'un Etat, et délimite l'objet de l'investigation qui devient ainsi exceptionnel tant en son déclenchement que dans son application.

L'idée de contrôle a fait depuis des progrès sensibles et il est à croire que les conclusions, provisoires d'ailleurs, du Bureau, seront révisées en vue d'apporter plus d'efficacité au contrôle sur place. L'importante déclaration de M. Norman Davis sur la politique des Etats-Unis comporte le passage suivant relatif au contrôle : « Enfin, nous sommes favorables à un système de contrôle adéquat — système qui devrait être formulé à l'effet

d'assurer un désarmement sûr et loyal. Nous sommes prêts à contribuer à la formation de ce système et à prendre part au contrôle, et l'idée que ce contrôle devrait être effectif, automatique et permanent nous sourit beaucoup. La Conférence du désarmement a déjà formulé des mesures pour l'institution d'une Commission permanente de contrôle. Les pouvoirs proposés pour cette Commission devraient être renforcés. La Commission aura beaucoup de devoirs importants, mais aucun plus essentiel que celui de surveiller d'une manière efficace l'exécution du traité ».

Cette déclaration provoqua une certaine résistance. Certains gouvernements ont demandé des éclaircissements sur la portée du contrôle préconisé, tout en répétant à cette occasion les arguments connus contre le contrôle, faisant notamment remarquer que les mesures de contrôle n'ont jamais réussi à empêcher la violation des traités et n'ont d'autre résultat que d'humilier et d'irriter les nations soumises à ce contrôle. De tels arguments ne sont que des assertions non prouvées, parce que de toute l'histoire du développement du contrôle dans le droit international il ressort clairement que le contrôle, si primitif qu'il ait été jusqu'ici, a rendu des services incontestables et a beaucoup contribué à l'affirmation et à l'efficacité du droit international tant conventionnel que coutumier.

La déclaration américaine encouragea le gouvernement français à proposer des amendements aux conclusions du Bureau relatives au contrôle, amendements destinés à rendre le contrôle sur place régulier, automatique et permanent, c'est-à-dire à reprendre les suggestions exposées déjà dans le rapport Bourquin. Malgré certaines réserves, les amendements français ont trouvé un accueil favorable qui permet de croire que les principes seront adoptés par la Conférence du désarmement comme base de l'organisation du contrôle.

3. LES CONSTATATIONS.

La tâche essentielle du contrôle est de constater les infractions aux règles coutumières ou conventionnelles du droit international. La constatation doit avoir des effets juridiques automatiques, à sa suite naît l'obligation de se conformer au droit. Logiquement, la constatation doit être suivie d'une formule

exécutoire en vertu de laquelle la force publique peut être employée contre le récalcitrant. Cependant, la communauté internationale est encore si peu intégrée et son organisation encore si défectueuse, précisément quant à l'emploi d'une force internationale, d'ailleurs inexistante, que le plus souvent une constatation n'est pas suivie directement de sanctions.

En vertu du droit international actuel, la compétence pour déclencher les sanctions n'appartient pas aux organes internationaux, plus particulièrement au gouvernement constitutionnel au Conseil de la S. D. N. Bien que les sanctions aient trouvé enfin une acceptation de principe dans le Pacte, leur déclenchement est refusé au Conseil, de sorte que la compétence de décider et d'exercer les sanctions n'appartient qu'aux Etats. On dit couramment que la S. D. N. ne dispose pas d'une force internationale qu'elle pourrait mettre au service du droit et que, pour en former une, elle doit s'en rapporter aux Etats qui, on le sait bien, sont peu disposés à offrir leurs forces nationales à la cause internationale. Le droit de la S. D. N. d'intervenir par la force est donc plutôt une fiction théorique qu'une réalité opérante et pratique. Ce qui est vrai de la S. D. N., l'est, à plus forte raison encore, de toute autre institution internationale. L'impossibilité d'apposer à leurs constatations la formule exécutoire constitue la plus importante limitation de la compétence des organes de contrôle.

N'ayant pas le droit d'imposer par contrainte l'exécution des obligations inobservées, les organes de contrôle sont en fait privés de la possibilité de faire des constatations avec des effets automatiques, de prendre des décisions obligatoires et exécutoires. De ce fait les organes de contrôle sont presque forcés d'agir par voie de délibération et de persuasion, cherchant à arriver ainsi à une solution satisfaisante. On aboutit donc, en fin de compte, à une transaction d'ordre diplomatique moyennant des concessions réciproques. A noter que l'Etat récalcitrant est particulièrement bien armé dans ces pourparlers diplomatiques par le droit de veto que lui accorde le principe de l'unanimité, nécessaire pour rendre une décision des organes de contrôle juridiquement valable. Il va sans dire que la méthode des constatations transactionnelles comporte ordinairement deux poids et deux mesures, suivant qu'il s'agit des infrac-

tions commises par une grande puissance ou par un petit Etat. Déjà à ce point de vue la voie diplomatique, pour les constatations, est vicieuse. Mais elle est complètement fausse au point de vue juridique. Il faut se demander, notamment, comment une solution transactionnelle est admissible en principe, en cas de litiges d'ordre administratif, quand il s'agit de l'application des statuts internationaux qui, justes ou injustes, doivent être suivis intégralement. Une transaction implique, en général, des concessions réciproques et des aménagements des intérêts, ce qui entraîne nécessairement une déviation de l'application rigoureuse du droit en vigueur, et présuppose l'abandon plus ou moins étendu des droits, dont l'exécution intégrale est une des conditions les plus nécessaires du maintien du régime international. Certes, une certaine souplesse du droit est nécessaire. En droit interne le juge peut, devant certaines circonstances atténuantes, proportionner la peine à la gravité de l'infraction, etc. ; mais la rigueur juridique est la règle, les déviations une exception. En droit international, c'est le contraire. Les organes de contrôle sont obligés de manœuvrer de façon à rendre leurs conclusions acceptables pour les Etats, principalement pour l'Etat en cause, ce qui compromet la nature même du contrôle administratif.

La base de l'efficacité du contrôle institutionnel, ainsi que la substance même de son existence, est la vérité légale qu'il est chargé de rechercher en toute circonstance et qui doit s'imposer par elle-même comme une nécessité sociale inébranlable. Elle ne peut être qu'une en toute occurrence, elle ne peut être qu'égal pour les forts et les faibles, parce qu'elle n'envisage que la réalisation intégrale d'une situation juridique, sa poursuite jusqu'à l'exécution complète, abstraction faite de tout intérêt en jeu. Une constatation faite par un organe de contrôle doit s'imposer par elle-même. Elle n'a pas derrière elle la force matérielle des Etats, elle doit créer la conviction qu'une faute a été commise et qu'il faut la réparer. Pour créer cette conviction, la constatation doit s'appuyer sur la force convaincante des arguments juridiques, elle doit être motivée tout comme une décision judiciaire, pour laquelle motiver les arrêts est une tâche fondamentale. Malheureusement, les constatations des organes administratifs de contrôle ne sont pas encore aussi minutieusement motivées que les

décisions judiciaires. Il paraît être utile, cependant, de motiver les constatations pour lesquelles une publicité est prévue comme forme de sanction, ainsi que pour les rapports auxquels les Etats intéressés sont autorisés à adjoindre des opinions dissidentes.

Ne possédant aucun pouvoir d'exécution directe, se voyant refuser le droit d'apposer la formule exécutoire, les organes de contrôle sont obligés de compter sur la bonne volonté des Etats. Il est vrai que dans la grande majorité des cas les Etats s'inclinent devant les constatations faites par les organes de contrôle et tendent à s'y conformer. Mais cette conséquence heureuse des contrôles ne justifie nullement les défauts du système qui reste juridiquement inachevé jusqu'au moment où l'exécution directe sera organisée.

Parlant de l'exercice du contrôle concurremment par les Etats et par les organes internationaux, nous avons déjà indiqué que dans la grande majorité des cas la constatation faite par ces derniers ne devient obligatoire pour les Etats qu'après confirmation de la constatation par ceux-ci. L'assentiment des intéressés est donc nécessaire pour rendre la constatation valable et exécutoire. Moins nombreux sont les cas où l'assentiment des Etats n'est pas nécessaire. Telles sont, dans le cadre de la Société des Nations, toutes les constatations faites par les organes dirigeants dans les questions de procédure, y compris le droit important de décider en dernier ressort sur les limites de la compétence de la Société. Exemple: la décision du Conseil en vertu de l'art. 15, 3. Un autre groupe de contrôle où les constatations produisent des effets juridiques immédiats et obligatoires est constitué par les contrôles imposés, tels surtout les contrôles militaires et financiers. Encore plus rares sont les cas où la surveillance internationale prend la forme du contrôle préliminaire.

Les organes techniques de contrôle n'ont, en principe, aucun droit de constatation valable. Ils sont chargés de préparer les constatations. Ainsi, par exemple, la convention sucrière accorde à la Commission de contrôle la compétence pour examiner la situation et l'oblige à présenter un rapport aux Etats contractants en indiquant les infractions dévoilées et les mesures possibles pour les supprimer ; mais il appartient aux Etats

de reprendre ces indications, il appartient à la conférence des Etats de prendre une décision obligatoire à ce sujet. Le droit de la Société des Nations se base sur la même différenciation, mais d'une façon beaucoup plus nette et conséquente. Les organes techniques de la Société, chargés d'exercer la fonction de contrôle, doivent examiner les rapports et les renseignements parvenus et présenter au Conseil les résultats de leurs investigations. C'est le Conseil qui constate les manquements et les infractions et décide les mesures à prendre. Même les Commissions les mieux montées, comme celle des mandats, ne peuvent prendre de décisions de leur propre autorité.

Les organes techniques de contrôle présentent leurs conclusions ordinairement sous forme de rapports. Avant la Société des Nations, ces rapports étaient envoyés, par l'intermédiaire d'un gouvernement contractant spécialement désigné, à toutes les parties contractantes, pour les mettre en état de constater les infractions et d'agir en conséquence. De nos jours les rapports, de plus en plus circonstanciés, sont présentés au Conseil et publiés par les soins du Secrétariat comme tous les documents de la Société des Nations. Ils sont ensuite résumés dans le rapport annuel présenté à l'Assemblée.

Les conclusions des Commissions spéciales de contrôle sont, pour les organes compétents, une source d'information, un exposé des faits. Elles peuvent être contestées par les Etats intéressés qui sont autorisés à y joindre leurs observations. Ces observations doivent être transmises aux organes de contrôle simultanément et doivent être publiées sur un pied d'égalité avec les conclusions, si la publication est prévue. Parfois un certain délai est laissé aux Etats intéressés pour formuler leurs observations. Cette méthode est surtout employée dans les contrôles qui, par leur nature, s'assimilent aux contrôles judiciaires, comme c'est le cas pour les contrôles minoritaires, ainsi que toutes les fois où le contrôle peut être déclenché par une plainte. Dans tous ces cas s'amorce une certaine procédure judiciaire. Dans ces cas se pose également une question de la plus grande importance pour le développement du contrôle international — celle du recours contre les décisions des organes de contrôle.

Il faut dire que la question du recours contre les décisions

des organes internationaux est encore si peu réglementée par le droit en vigueur, si peu traitée par la doctrine, qu'elle mériterait certainement une étude spéciale. Nous ne pouvons pas nous engager dans cette voie, et nous nous bornons à indiquer certains aspects de ce problème en connexion avec la vérification de l'exercice de la compétence de contrôle.

En principe, toute compétence est réglementée par le droit, et son exercice doit être soumis au contrôle de légalité. La compétence de contrôle constitutionnel ou administratif n'est pas une exception à cette règle fondamentale. Mais une observation d'ordre pratique et juridique s'impose immédiatement. L'exercice du contrôle n'est sujette à la vérification au point de vue de sa légalité que tant qu'elle produit des effets juridiques automatiques et obligatoires. Autrement dit, là où le contrôle n'aboutit pas à une constatation obligatoire et exécutoire, aucun recours n'est possible. Ce n'est par conséquent que dans les cas, assez rares d'ailleurs, où les organes de contrôle peuvent obliger directement les Etats qu'un recours peut être envisagé.

La question du recours se pose différemment pour les organes de contrôle subordonnés et pour les organes indépendants. Les organes subordonnés exercent le contrôle au nom d'un autre organe international qui seul est responsable de la régularité avec laquelle est exercée la compétence qu'il a déléguée. Ainsi, le Conseil de la Société des Nations exerçait le contrôle financier en Autriche par l'intermédiaire d'un commissaire responsable vis-à-vis de lui. Toutes les fois que ce commissaire outrepassait les limites de sa compétence, le gouvernement autrichien était autorisé par le protocole à en saisir le Conseil, qui devait décider en dernier ressort. Ainsi, un certain recours hiérarchique fut organisé. Evidemment, celui-ci n'était possible que grâce à la subordination d'un organe local de contrôle au Conseil qui avait nommé le commissaire et pouvait le rappeler en tout temps.

Plus difficiles sont les cas où une pareille subordination fait défaut. Avant la guerre, les recours semblables étaient rarement organisés et, ce qui est quelque peu étonnant même, jamais un conflit entre un organe de contrôle et un Etat n'avait eu lieu. On ne peut citer comme exemples de l'organisation du recours que certains statuts fluviaux (mais là le recours fut

organisé plutôt contre la gestion, non contre le contrôle) et les dispositions du contrôle financier en Grèce. Dans ce dernier cas, les décisions de la Commission de contrôle pouvaient être contestées par le gouvernement grec devant un tribunal d'arbitrage. Il n'y a pas lieu de s'étonner du peu de développement de l'arbitrage dans ces cas spéciaux, parce que l'arbitrage interétatique lui-même était encore au commencement de son évolution moderne. D'ailleurs, la compétence de contrôle des gouvernements internationaux de fait était si peu pénétrée par le droit qu'on doit la considérer comme largement discrétionnaire et exempte de contrôle de légalité.

Les choses devaient changer avec l'institution du gouvernement international légal dans le cadre de la Société des Nations. Sa constitution détermine, bien que dans des lignes générales, les limites du contrôle à exercer, tout en s'en remettant aux Etats membres de veiller à ce que ces limites ne soient pas dépassées. La surveillance s'exerce, d'une part sous forme d'un certain contrôle politique de l'Assemblée sur l'activité du Conseil, d'autre part, par la faculté accordée aux Etats de refuser leur assentiment aux constatations du Conseil. Mais un recours judiciaire n'est pas organisé. Le statut de la Cour déclare expressément que seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant elle. Par contre, les organes communs n'ont pas compétence pour entamer les procès; ils ne peuvent être cités devant la Cour.

CONCLUSION

En droit international, comme dans tout système juridique, la paix sociale ne peut être garantie que par la délimitation des compétences et par le contrôle de la légalité de leur exercice. C'est à la constitution de la communauté internationale qu'incombe la tâche difficile de déterminer les compétences internationales, ainsi que d'instituer les organes chargés de surveiller leur exercice. Le contrôle de légalité doit assurer le respect réel du droit légal : les organes spéciaux doivent veiller à ce que les gouvernants internationaux fassent fonctionner habilement et légalement les services publics auxquels ils sont préposés. L'objet du contrôle est l'exécution des normes internationales par les services internationaux compétents.

Deux méthodes différentes sont envisagées par la pratique internationale en vue d'assurer l'application intégrale des règles internationales :

a) La méthode d'internationalisation qui entraîne la création d'organes et de services publics ne dépendant pas des contractants, mais de leur communauté, avec la compétence propre pour appliquer les règles convenues.

b) La méthode de contrôle qui confie à chacun des Etats contractants l'application de la convention sur son territoire, mais soumet son exécution à la surveillance des contractants, qui l'exercent en tant que gouvernants partiels de la communauté, soit individuellement, soit en commun par l'intermédiaire d'un organe de contrôle institué dans ce but.

La méthode d'internationalisation ou d'exécution directe comporte le contrôle hiérarchique, qui soumet tous les actes juridiques au pouvoir d'approbation, avec compétence pour annuler ces actes pour des motifs d'opportunité, et une centra-

lisation presque absolue. L'emploi de cette méthode est encore rare dans la communauté internationale qui n'est qu'au commencement de son intégration. Le gros de l'exécution internationale est constitué par l'exécution indirecte par l'intermédiaire des Etats, et comporte le contrôle de légalité, qui diffère du contrôle hiérarchique par son intensité moins grande et par l'absence de jugement sur l'opportunité des actes contrôlés. Les gouvernements étatiques jouissent d'une indépendance assurée par la constitution internationale, et le contrôle de leur activité, conditionnée par des règles internationales, doit être organisé de manière à laisser l'indépendance voulue aux Etats qui se présentent comme des circonscriptions décentralisées de la communauté internationale. L'indépendance des Etats n'est nullement absolue : elle est déterminée par le droit, son utilisation peut et doit être contrôlée. A l'égard du contrôle il y a un minimum : celui qui est nécessaire au maintien de l'unité constitutionnelle de la communauté internationale.

L'exécution réelle des conventions internationales est généralement abandonnée aux gouvernements individuels des Etats contractants. Mais la discrétion absolue laissée aux parties ou à un Etat d'appliquer le droit sans contrôle donnerait lieu à une application purement égoïste, parce que l'activité des Etats est généralement guidée par leurs propres intérêts, de sorte que l'application des règles internationales est encore imprégnée d'individualisme. Comme le dit M. Cavaglieri (1), l'ordre international se dissimule derrière la personnalité de ses membres qui est au premier plan. Cette personnalité semble toujours le centre de la plupart des règles du droit international, dont la fonction a été jusqu'ici de délimiter et de garantir contre toute agression les sphères de souveraineté des Etats, plutôt que de considérer celles-ci comme un domaine de liberté limité, dont les Etats pourraient user seulement en conformité du but social dans lequel il leur a été reconnu, pour les motifs légitimes qui justifient la concession de ce domaine par le droit international. Le rôle du contrôle dans cette occurrence est bien clair : il doit faire prévaloir l'ordre général international et obliger les Etats

(1) CAVAGLIERI. *Règles du droit de la paix*. R. C. t. 26, p. 542.

à agir conformément aux exigences de la collectivité, à se laisser guider par les intérêts généraux, même en dépit de leurs intérêts particuliers. D'autre part, l'application individualiste et incoordonnée donnera toujours lieu à des divergences dans l'exécution et compromettra l'unification voulue par la règle, unification qui doit se traduire par l'uniformité d'exécution. C'est encore une fois au contrôle qu'incombe la tâche d'assurer cette uniformité, et de contribuer ainsi au maintien de l'unité organique de la communauté. Le contrôle permet également une amélioration progressive de l'administration internationale, parce qu'il a pour objet de permettre de faire usage, de la meilleure manière, des possibilités qu'offrent les règles internationales. Nulle part, dans ces cas, le contrôle n'intervient plus comme un pouvoir exécutif (ou sous forme d'une co-exécution, comme le contrôle hiérarchique), mais comme un pouvoir déterminateur qui précise l'emploi des compétences internationales et qui impose à une branche d'administration internationale la conduite conforme au droit sans entraver en même temps son évolution libre.

Ce contrôle ne remplace pas la responsabilité qui reste à la charge des Etats obligés d'exécuter les règles internationales. D'une façon générale, on peut dire que la responsabilité juridique suit l'exécution, et ce n'est que dans l'éventualité d'une exécution directe que les organes internationaux autres que les Etats deviennent responsables.

Le contrôle s'exerçait, dans la communauté internationale amorphe, presque exclusivement par voie diplomatique, et en utilisant les méthodes de la diplomatie. Dans sa forme la plus accentuée, il conduisit aux interventions des puissances intéressées dans la conduite internationale des Etats coupables ou présumés fautifs. Tant le contrôle diplomatique que l'intervention n'étaient que très peu réglementés par le droit international et leur emploi était laissé à la presque complète discrétion des Etats. Dans la communauté internationale qui commence à s'organiser, l'intervention se modifie. L'intervention occasionnelle est remplacée par une intervention constante, mais déterminée par le droit : elle prend la forme du contrôle institutionnel exercé par le gouvernement international, par l'intermédiaire des organes spéciaux, dans les strictes limites déterminées par des

conventions internationales. De ce chef l'arbitraire des Etats intervenants est limité.

En principe, le contrôle de légalité devait être général dans ce sens que toutes les règles du droit international pussent être contrôlées par des organes impartiaux. Mais ce n'est pas le cas dans le droit international. Là les contrôles sont encore exceptionnels, ils ne sont prévus que pour surveiller certaines branches de l'activité internationale des Etats. Ceci provient, en premier lieu, de ce fait que la compétence des Etats dans les matières internationales est encore largement discrétionnaire, et que les Etats, bien que désirant en toute sincérité un régime d'administration internationale, s'empressent d'échapper à un contrôle sur leur propre activité conditionnée internationalement.

La restriction de la compétence discrétionnaire des Etats ne peut s'opérer que par une réglementation plus précise, par le développement de la constitution internationale. Le contrôle suivra tout naturellement ce développement. Peu pratiqué dans le temps où le droit international n'était que normatif, il devient de plus en plus usité avec l'évolution du droit international constructif qui organise les compétences internationales. Plus l'intégration de la communauté internationale devient serrée, plus l'organisation juridique pénètre la vie quotidienne internationale ; une délimitation plus nette devient nécessaire, et ce qui surtout devient nécessaire, c'est la possibilité de vérifier, dans l'intérêt commun, que chaque organe accomplisse son devoir dans les limites fixées. Le contrôle est le corollaire de l'organisation internationale.

Parallèlement avec le perfectionnement fonctionnel du contrôle s'opère aussi le changement des buts qu'on se propose d'atteindre par voie de contrôle. Tant le contrôle diplomatique que les contrôles institutionnels du début n'avaient en vue que la protection des intérêts de ceux qui les exerçaient. Sans parler du contrôle diplomatique dont l'exercice fut déterminé précisément par l'intérêt, les premiers contrôles financiers, par exemple, n'avaient pour but que de sauvegarder les intérêts des prêteurs. Si des contrôles semblables furent d'une certaine utilité pour les Etats contrôlés, ce ne fut que par reflet. Ce fut l'égoïsme qui prévalut dans ces contrôles. Peu à peu, des éléments intéressants

l'intérêt collectif des nations s'y introduisent. On peut les remarquer dans les contrôles égoïstes récents : les contrôles militaires en Allemagne, Autriche, Bulgarie et Hongrie ont certainement pour but d'assurer la sécurité des vainqueurs, mais ils ont également un but plus élevé : préparer le terrain du désarmement et servir ainsi les intérêts de la communauté internationale tout entière. Mais l'exemple le plus frappant est certainement donné par l'évolution des contrôles financiers. Purement égoïstes autrefois, ils sont devenus, sous les auspices de la Société des Nations, nettement altruistes et portent à juste titre le nom honorable d'« entr'aide financière » ; la communauté internationale organise une assistance financière aux Etats en difficultés financières et fournit ainsi son aide en vue de rétablir la vie économique d'un pays. Mais il serait inexact de penser que cette aide est donnée à un Etat, et que c'est lui qui profite du contrôle. Non ; c'est dans l'intérêt de la communauté internationale que ce contrôle fonctionne. Il faut obtenir l'assainissement de la vie économique pour maintenir la paix sociale, il faut avoir l'assurance que les sommes empruntées sont utilisées à des fins productives et produisent tous les effets voulus ; il faut empêcher la prépondérance des Etats prêteurs, et c'est en répondant à ces besoins que le contrôle fonctionne dans l'intérêt commun. On peut même dire que dans beaucoup de cas le contrôle s'internationalise précisément pour éliminer le contrôle destiné à assurer les intérêts d'un Etat particulier. Tels sont notamment les contrôles fluviaux, financiers, minoritaires, mandataires, en un mot tous les contrôles sur les statuts juridiques exceptionnels de certains Etats particuliers. Dans tous ces cas, les contrôles internationaux deviennent un élément important de la garantie des compétences contre les empiètements dangereux des autres Etats.

Dans tous les cas où il s'agit d'assurer l'exécution exacte d'une réglementation commune, le contrôle est toujours exercé dans l'intérêt de la communauté internationale tout entière. Il nous semble même que c'est là la vocation naturelle de tout contrôle international institutionnel ; il nous semble que tous les contrôles internationaux doivent avoir pour but d'assurer la réalisation du droit international dans l'intérêt de la communauté internationale. Peut-être l'évolution du contrôle n'a-t-elle pas encore atteint ce but ; peut-être ce contrôle reste-il encore

trop au service des Etats particulièrement intéressés. Mais il n'y a pas de doute que la fonction de contrôle doit servir les intérêts communs de la communauté internationale et que c'est là même sa raison d'être. De l'évolution des contrôles internationaux, on peut tirer cette heureuse conclusion qu'elle s'oriente non seulement vers l'objectivisme fonctionnel se traduisant par son organisation de plus en plus impartiale et impersonnelle, mais aussi vers un objectivisme de fond qui se traduit par la tendance à assurer les intérêts communs plutôt que les intérêts particuliers.

L'évolution du contrôle non juridictionnel dans la communauté internationale démontre clairement comment s'organise une fonction nécessaire, comment des fragments d'une surveillance purement subjective naît un contrôle objectif qui a sa place bien déterminée dans l'ordonnancement juridique international. Destiné à assurer l'exercice régulier des compétences internationales, dont les plus importantes sont les compétences des gouvernements étatiques, le contrôle gouvernemental et administratif est un moyen puissant pour cimenter l'unité encore si fragile de l'ordre juridique international.

BIBLIOGRAPHIE

La théorie du droit international ne s'occupait pas jusqu'ici de la fonction de contrôle. Sauf quelques indications de nature plutôt descriptive, indications d'ailleurs fragmentaires et accidentelles, on ne trouve dans les multiples traités de droit international, ainsi que dans les nombreuses monographies consacrées aux questions spéciales, aucune explication théorique de la fonction de contrôle sous ses diverses formes. Il n'y a rien d'étonnant à cette négligence. La théorie dualiste, se basant sur le principe de la souveraineté des Etats, était incapable d'expliquer le phénomène du contrôle international, surtout dans ses manifestations extrajudiciaires ou administratives, phénomène qui n'entrait pas dans la logique de la conception dualiste.

Au contraire, la conception moniste du droit devait, tôt ou tard, consacrer une attention toute particulière au contrôle international, qui traduit le plus nettement en pratique le principe de la primauté du droit international. La fonction de contrôle devait préoccuper surtout les auteurs envisageant le droit des gens au point de vue dynamique, et pour lesquels l'évolution juridique de la communauté internationale est une évolution constante vers un fédéralisme mondial, au moins vers une organisation superétatique. Parmi ces auteurs il faut citer tout d'abord M. le professeur Scelle qui, dans son *Précis de droit des gens* (Paris, 1932), fait une large part à la fonction de contrôle, et la met à sa place dans le système général du droit international. C'est précisément cet ouvrage que nous avons adopté comme base systématique de notre exposé et dont nous empruntons les conceptions directrices qui, d'ailleurs, correspondent presque entièrement à nos convictions personnelles. A côté de cet ouvrage fondamental pour notre exposé, il faut citer aussi les auteurs de l'école viennoise, surtout les travaux de

M. Kelsen : *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* (1920) et *Les principes généraux de droit international* (Recueil des Cours, t. 42, 1932.) ; de M. Verdross : *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft* (1926) et *Les règles générales du droit international de la paix* (Recueil des Cours t. 30, 1928.).

A côté de ces travaux, à qui nous avons emprunté leurs conceptions principales de l'ordre juridique international, dont la fonction de contrôle est une partie inséparable, nous avons recherché les éléments constitutifs du contrôle non juridictionnel dans le droit interne où il se présente sous la forme du contrôle administratif. Outre les manuels du droit administratif des divers pays, il faut mentionner ici surtout l'ouvrage de M. Triepel : *Reichsaufsicht* (1917) qui traite abondamment la question du contrôle administratif.

Nous avons recherché quelle est l'organisation du contrôle dans les confédérations et dans les fédérations, en utilisant dans ce but principalement les constitutions mêmes, mais également certains ouvrages de caractère surtout descriptif, comme Le Fur, *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, et Kunz, *Die Staatenverbindungen*. Il faut dire, cependant, et cela tant au point de vue du droit administratif qu'à celui du droit fédéral, que les auteurs portent leur attention principalement sur le contrôle judiciaire, tandis que les contrôles non juridictionnels restent toujours quelque peu dans l'ombre.

Ayant ainsi établi nos conceptions de l'organisation juridique internationale en général, ainsi que de la notion même du contrôle non juridictionnel, nous avons repris l'idée qui était à l'origine de tout notre travail. Nous étions notamment frappé par l'existence dans beaucoup de textes internationaux de clauses spéciales organisant un contrôle complètement différent du contrôle juridictionnel. Il s'agissait de rechercher dans quels instruments internationaux de tels contrôles sont envisagés et quels étaient les motifs de leur institution. Dans ce but, nous avons passé en revue les traités internationaux en utilisant pour la documentation les recueils de Martens et de la S. D. N. Muni de textes législatifs, nous avons ensuite recherché les motifs qui les avaient provoqués. La réponse ne devait nous être donnée que par les comptes rendus des conférences diplo-

matiques et par la documentation sur les pourparlers diplomatiques entre les Etats intéressés. Nous avons utilisé dans ce but les *Documents diplomatiques* (édition du Ministère des affaires étrangères français), ainsi que les *Archives diplomatiques* — journal reproduisant les comptes rendus des principales conférences internationales — et le *Recueil des traités* de Martens (les années contenant les notes diplomatiques et les comptes rendus des conférences). Pour la période d'après guerre, la source principale de nos recherches fut fournie par la documentation de la S. D. N. dans laquelle nous étions guidé par les ouvrages suivants : Schücking et Wehberg : *Die Satzung des Völkerbundes* (2^e édition de 1924 et le premier tome de la troisième édition) ; Ray : *Commentaire du Pacte de la Société des Nations, selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, ainsi que par les *Annuaire*s de la Société des Nations publiés par M. Ottlik.

Pour certaines questions nous avons consulté des ouvrages spéciaux, ainsi que l'utile collection du Recueil des Cours de l'Académie de Droit international (cité dans le texte : R. C., tome et page). Mais d'une façon générale, on peut dire qu'ils ne contiennent pas d'explications sur le contrôle administratif, excepté peut-être l'ouvrage très riche en indications matérielles de M. Van Vollenhoven : *Le droit de la paix*. Dans les notes nous n'avons cité que les ouvrages dont nous avons emprunté textuellement les idées.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

7

PREMIÈRE PARTIE

Le Contrôle administratif en droit international positif.

CHAPITRE I. — <i>Généralités.</i>	19
CHAPITRE II. — <i>Le contrôle de la répartition des compétences étatiques</i>	26
A. La formation des Etats et leur reconnaissance	26
B. L'admission dans la S. D. N.	37
CHAPITRE III. — <i>Le contrôle de la réglementation des modalités des compétences.</i>	46
A. La compétence territoriale	46
La délimitation des frontières	51
Annexe : les contrôles plébiscitaires, l'échange des populations.	51
B. Contrôle du contenu des compétences	57
1. Limitations générales : Droit colonial, les mandats, Dantzig, Sarre, autonomie garantie	57
2. Limitations partielles d'ordre territorial	79
Les fleuves, les détroits, les canaux, les zones démilitarisées	79
3. Limitations partielles du contenu des compétences.	102
A. Limitations exceptionnelles : les contrôles financiers, la protection des minorités, les contrôles militaires	102
B. Limitations communes : le droit ouvrier ; l'esclavage ; la traite des femmes ; les câbles sous-marins ; le contrôle du trafic de l'opium ; le contrôle de la collaboration économique (annexes : les unions douanières ; le contrôle du régime sucriers) contrôle des lois de guerre ; contrôle du désarmement.	186
CHAPITRE IV — <i>La garantie des compétences</i>	203
1. Généralités.	203
2. La renonciation à la guerre	207
3. La solution des litiges	226
4. La garantie des compétences	237
5. La révision des traités	253
6. La compatibilité des traités	259
7. Les sanctions	271

DEUXIÈME PARTIE

La fonction du contrôle administratif.

CHAPITRE I. — La constitution internationale	293
CHAPITRE II. — Les organes de contrôle	304
CHAPITRE III. — L'objet du contrôle	324
CHAPITRE IV. — Le contrôle diplomatique	339
CHAPITRE V. — Le contrôle institutionnel : 1 ^o composition ; 2 ^o informations ; 3 ^o constatations	352
CONCLUSION	390