

# **Le Rôle du Conseil de la Société des Nations d'après l'Art. 11 du Pacte**

**et la Convention Générale  
en vue de développer les moyens  
de prévenir la Guerre**

---

## **THÈSE**

*Présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel  
pour l'obtention du grade de docteur en droit*

**PAR**

**Jean Samuel JEANNERET**

Licencié en Droit

---

**LIBRAIRIE  
DU  
RECUEIL SIREY**

(Société anonyme)  
*22, Rue Soufflot, PARIS (V\*)*

**1925**

**Le Rôle du Conseil  
de la Société des Nations  
d'après l'Art. 11 du Pacte**

**et la Convention Générale en vue  
de développer les moyens de prévenir la Guerre**

La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel, sur le rapport de M. le Professeur Ed. Béguelin, autorise la publication de la présente thèse de M. Jean Samuel Jeanneret, ayant pour titre : **Le rôle du Conseil de la Société des Nations d'après l'Art. 11 du Pacte et la Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la Guerre.**

La Faculté ne donne ni approbation, ni improbation aux opinions émises, ces opinions devant être considérées comme propres à l'auteur.

*Neuchâtel (Suisse), le 24 mai 1935.*

Le Doyen de la Faculté de Droit

**MECKENSTOCK.**

*« La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique. Il faut donc unir la force et la justice » (PASCAL : Pensées, Édition Astié 1882, p. 398).*

1. — Le succès n'a pas constamment couronné les efforts des organes chargés par le Pacte de la Société des Nations de maintenir la Paix et de faire respecter le Droit. Les traités d'arbitrage et de règlement judiciaire, il est vrai, se multiplient, affermissant ainsi le prestige des autorités judiciaires, et en particulier celui de la Cour permanente de Justice internationale. Malheureusement de nombreux conflits échappent encore à leur connaissance et sont portés devant le Conseil dont la fortune fut capricieuse. En effet, des exemples récents montrent que plus d'un gouvernement, méprisant les procédures légales, aujourd'hui encore ne songe guère qu'au triomphe de la force.

Les défaillances du Conseil de la Société des Nations et ses hésitations à assumer la responsabilité de faire respecter le Pacte, qui ne sont hélas que trop fréquentes, entraînent des conséquences graves et finirait sans doute, en se multipliant, par ruiner totalement son autorité. Il devient donc absolument nécessaire de l'investir d'un *pouvoir supra-national* et de définir avec précision ses compétences afin que l'on puisse les distinguer nettement parmi celles de l'Assemblée et de la Cour permanente de Justice internationale.

2. — Le Conseil est investi de la fonction gouvernementale ; il doit maintenir l'ordre public international et au besoin réprimer les agressions, il doit aussi veiller à l'exécution des décisions émanant des autorités judiciaires. Or, loin de lui accorder les moyens propres à accomplir sa mission, le Pacte de la Société des Nations le paralyse en lui imposant la règle de l'unanimité qui subordonne la validité de toutes ses décisions présentant quelque importance à l'assentiment des intéressés, ce qui le réduit à l'impuissance. L'impuissance du Conseil entraîne l'abandon de la nation attaquée et le triomphe de la force. La Société des Nations ne saurait admettre une telle conséquence ; aussi bien s'est-elle efforcée d'affermir l'autorité de l'organe gouvernemental en lui conférant tout d'abord le pouvoir d'accorder une assistance financière à l'Etat attaqué ou menacé qui, en cette situation critique, aurait autrement quelque peine à trouver du crédit. D'autre part, les Etats membres n'étant pas disposés à prêter leur assistance militaire, la Société songea à investir le Conseil des pouvoirs nécessaires pour écarter une menace de guerre, afin d'éviter autant que possible le recours à la force des armes. Tel est l'objet de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. Cette convention, que l'Assemblée n'approuva qu'après trois ans d'étude, nous paraît répondre à un impérieux besoin, et malgré les lacunes que nous pourrions constater, il est extrêmement désirable qu'elle puisse entrer en vigueur car elle attribue au Conseil un pouvoir vraiment *supra-national*.

## INTRODUCTION

### § 1

#### Les suggestiones de la délégation allemande

3. — Le problème de la sécurité et celui du désarmement sont comparables aux deux panneaux d'un diptyque ; on ne peut découvrir l'un sans que l'autre se présente dans toute son ampleur. Dans une résolution mémorable, prise en 1922, l'Assemblée de la Société des Nations a fort bien mis en relief cette étroite connexité<sup>1</sup>, et elle en tint compte lorsqu'elle tenta de dresser les deux grands et ambitieux monuments que furent le Traité d'assistance mutuelle en 1923, et le Protocole de Genève en 1924.

4. — La Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, constituée après l'échec de ces deux projets, ne pouvait évidemment pas, bien que ce fût son intention première, se borner à l'étude des problèmes d'ordre militaire<sup>2</sup>. L'Assemblée, estimant que la Commission ne pouvait faire abstraction des problèmes d'ordre juridique que soulève l'application des art. 10 et suivants du Pacte, la chargea de constituer un comité qui aurait pour mission de poursuivre « l'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau de leurs armements aux chiffres les plus bas dans un contrat international de désarmement »<sup>3</sup>. Le Comité d'arbitrage et de sécurité ainsi constitué accomplit une œuvre considérable ; c'est à lui que nous

devons l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire soumis aux membres de la Société par l'Assemblée, le 26 septembre 1928 ; de plus, il joua un rôle prépondérant lors de l'élaboration de la Convention pour l'assistance financière signée le 2 octobre 1930. Nous ne saurions donc éprouver aucune surprise en constatant que le Gouvernement allemand, désireux de compléter le système de règlement pacifique des différends internationaux, ait songé à ce Comité pour l'élaboration d'un acte tendant à accorder au Conseil des moyens d'intervention efficaces <sup>4</sup>. C'est, en effet, au Gouvernement du Reich que revient le mérite d'avoir présidé à la naissance de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre ; il ne dissimulait pas d'ailleurs, que sa proposition visait à investir le Conseil d'un pouvoir sur-étatique <sup>5</sup>.

5. — Présentées le 22 février 1928, les suggestions de la délégation allemande, il est vrai, ne prévoyaient pas que le Conseil pût user de la force pour contraindre l'agresseur à reculer ou un Etat à exécuter une sentence judiciaire, mais, s'insérant dans le cadre de l'art. 11 du Pacte, elles devaient permettre au Conseil de prévenir toute aggravation de la situation sans qu'il eût à se préoccuper de l'opposition des gouvernements en conflit. Ces suggestions avaient la teneur suivante :

« 1. Pour le cas où un différend est soumis au Conseil, les Etats pourraient prendre, par avance, l'engagement d'accepter et de mettre à exécution les recommandations provisoires du Conseil ayant pour but de prévenir une aggravation ou une extension du différend et d'empêcher toutes mesures des Parties qui seraient susceptibles d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de l'arrangement à proposer par le Conseil.

II. Pour le cas de danger de guerre, les Etats pourraient prendre, par avance, l'engagement d'accepter et de mettre à exécution les recommandations du Conseil tendant à maintenir ou à rétablir le *statu quo* militaire normal du temps de paix.

III. Pour le cas où les hostilités de quelque nature qu'elles soient seraient déjà engagées sans que, toutefois, selon l'avis du Conseil, les possibilités d'un arrangement pacifique soient épuisées, les Etats pourraient prendre, par avance, l'engagement d'accepter, sur la proposition du Conseil, un armistice sur terre, sur mer et dans l'air, notamment avec l'obligation pour les deux Parties en cause de retirer les forces qui auraient pénétré en territoire étranger et d'assurer le respect de la souveraineté de l'autre Etat.

IV. La question devrait être examinée si les engagements susmentionnés devraient être assumés en cas d'unanimité du Conseil (les votes des Parties en cause ne comptant pas dans le calcul) ou si, au contraire, la majorité simple ou qualifiée pourrait suffire à ce sujet. On devrait examiner également la forme que devraient revêtir ces engagements pour être en accord avec le mécanisme du Pacte.

V. Ces obligations pourraient former l'objet d'un accord ou d'un protocole qui serait ouvert pour être signé par tous les Etats membres ou non membres de la Société des Nations, et qui pourrait peut-être entrer en vigueur séparément pour les divers continents d'une manière semblable à celle prévue dans le projet de Traité d'assistance mutuelle de 1923 »<sup>6</sup>.

6. — Ces suggestions firent l'objet d'une discussion au Comité d'arbitrage et de sécurité. Lord Cushendun qui

leur fit une forte opposition défendit notamment le principe sacro-saint de l'unanimité<sup>7</sup>.

7. — En définitive, le Comité adopta la résolution suivante :

« Le Comité d'arbitrage et de sécurité,

Ayant pris connaissance des suggestions qui lui ont été présentées par la délégation allemande, en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre ;

Appréciant la grande portée de ces suggestions :

Estime qu'il y a lieu de les soumettre à un examen approfondi et de permettre aux gouvernements de les étudier mûrement ;

Décide de les inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session et de nommer un rapporteur qui lui fera rapport en tenant compte de la discussion qui a eu lieu au sein du Comité et des observations qui pourraient être transmises par les gouvernements »<sup>8</sup>.

8. — M. Rolin-Jaquemyns fut désigné comme rapporteur.

## § 2

### **L'élaboration du modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre**

9. — M. Rolin-Jaquemyns présenta, à la troisième session du Comité d'arbitrage et de sécurité, un mémorandum<sup>9</sup> au vu duquel le Comité élaborait, en 11 articles, un modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre<sup>10</sup>. Une note introductive rappelle et met en lumière les questions ayant donné lieu à discussion au Comité ainsi que les motifs qui furent considérés comme prévalants.

**10.** — Remarquons tout d'abord que la deuxième suggestion allemande relative au maintien ou au rétablissement du *statu quo* militaire normal du temps de paix n'a pas trouvé place dans le modèle de Traité; par contre, on y a introduit un art. 4 ainsi conçu :

« Les Hautes-Parties contractantes entre lesquelles des hostilités seraient déjà engagées, prennent l'engagement de 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 conformément à l'art. 3 ».

M. Rolin-Jaequemyns soulignait déjà, dans son mémorandum, la nécessité d'un tel contrôle<sup>11</sup>, et la délégation polonaise avait proposé la rédaction suivante : « Les Hautes-Parties contractantes estimant que les prescriptions ci-dessus visées ne seront efficaces que si elles s'accompagnent d'un système de contrôle rapide, s'engagent, dès maintenant, à se conformer à telles mesures de surveillance dont le Conseil assurera l'application ». Le Comité fut d'avis qu'il convenait d'éviter aux gouvernements l'obligation de subir un contrôle, ce dernier mot étant susceptible de susciter des craintes; l'art. 4 confère simplement au Conseil un pouvoir de surveillance. On conviendra que la nuance est à peine perceptible.

**11.** — L'art. 5 résout la question du vote :

« Dans les cas visés aux art. 3 et 4, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités ».

Nous reviendrons sur ce point et nous exposerons le

sujet d'une façon plus complète. Pour l'instant, il suffit de relever que la participation des Parties intéressées au vote soulève une question dont, bien entendu, la solution revêt une importance capitale. Effectivement, il est incontestable que le *veto* des gouvernements en conflit peut souvent interdire au Conseil toute action efficace pour le maintien de la paix ; la disposition que nous venons de citer lui permettrait donc d'écarter une obstruction aussi fréquente qu'inopportune. D'ailleurs, l'attention du Comité ne se fixa pas très longtemps sur ce point ; en effet, M. Rolin-Jaequemyns fit observer avec raison : « que les décisions du Conseil ne trancheraient jamais le fond même du différend et se borneraient à des mesures tendant à empêcher les Parties de changer la situation à leur profit pendant la durée de la procédure ou de continuer les hostilités »<sup>12</sup>.

La délégation allemande était allée plus loin, en suggérant le vote majoritaire. M. Rolin-Jaequemyns, tout en reconnaissant l'intérêt que présenterait une telle règle, proposa, sans enthousiasme du reste, de faire une distinction entre les décisions exigeant l'unanimité et celles qui touchent à des questions de procédure. Il ne s'explique pas d'ailleurs sur le critère de cette distinction qui s'inspire apparemment de l'art. 5 du Pacte.

**12.** — Le Comité d'arbitrage et de sécurité adopta le modèle de Traité par la résolution suivante :

« Le Comité d'arbitrage et de sécurité,

Ayant pris connaissance du memorandum de son rapporteur, le baron Rolin-Jaequemyns, sur les suggestions de la délégation allemande en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre :

Remercie son rapporteur du travail approfondi qu'il lui a soumis ;

Adopte le modèle de Traité destiné à donner suite aux suggestions de la délégation allemande et le soumet à l'Assemblée ;

Prie le Secrétaire général de faire parvenir ledit modèle avec la note introductive, ainsi que le mémorandum du baron Rolin-Jaequemyns et les procès-verbaux de sa troisième session aux gouvernements, afin qu'ils puissent donner les instructions nécessaires à leurs délégations à l'Assemblée »<sup>13</sup>.

**13.** — Le modèle de Traité, soumis par le Comité d'arbitrage et de sécurité à l'Assemblée de la Société des Nations de 1928, fut tout d'abord examiné par la troisième Commission. M. Sato éleva contre lui de fortes objections ; après avoir exprimé la crainte de voir limitée ou entravée la liberté d'action du Conseil, le représentant du Japon déclara que l'établissement d'un droit de contrôle aux mains du Conseil soulèverait des oppositions irréductibles, et que s'il ne votait pas contre le Traité c'était parce que son art. 6 prévoyait que ce dernier n'aurait d'effet qu'entre les Parties contractantes<sup>14</sup>. Ce fut aussi l'avis du général de Marinis. D'autre part, M. Rolin-Jaequemyns exposa les motifs pour lesquels le Comité avait renoncé à imposer aux Etats l'engagement d'accepter l'armistice qui leur serait proposé par le Conseil, et, répliquant à M. Sato, M. von Simson fit observer que réellement le Traité ne diminuait en rien la liberté du Conseil qui peut même s'abstenir de toute intervention<sup>15</sup>.

**14.** — Le modèle de Traité fut alors transmis à l'Assemblée, accompagné d'un rapport de M. Rolin-Jaequemyns<sup>16</sup>, le 20 septembre 1928<sup>17</sup>. Ce rapport mentionne les trois grandes questions qui s'étaient révélées

comme étant les points névralgiques de la discussion :

A. Les auteurs du Traité ont dû renoncer à prévoir le rétablissement du *status quo militaire normal du temps de paix*, faute d'une notion précise de cette situation.

B. Le Conseil ne saurait être contraint d'exercer un contrôle, il en apprécie l'opportunité.

C. Malgré le désir de la délégation allemande, l'acte projeté n'a pas revêtu la forme d'un protocole ouvert à la signature des Etats.

Pour désarmer les opposants, M. Unden rappela au souvenir de l'Assemblée qu'en 1925 déjà, au cours de l'incident gréco-bulgare, le Conseil était parvenu à faire accepter et exécuter ses recommandations élaborées sans l'assistance des délégués des gouvernements en conflit. Par là, le représentant de la Suède faisait observer que l'élaboration du modèle de Traité n'avait rien eu de téméraire ni d'insolite <sup>18</sup>.

Voici le texte de la résolution adoptée par l'Assemblée :

« L'Assemblée,

Ayant pris connaissance du modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre élaboré par le Comité d'arbitrage et de sécurité, ainsi que des explications fournies dans la note introductive établie par ce Comité ;

Appréciant hautement la valeur de ce modèle de Traité ;

Convaincue que son adoption par un grand nombre d'Etats contribuerait à augmenter les garanties de sécurité :

Le recommande à l'examen des Etats membres ou non de la Société des Nations ;

Et exprime l'espoir qu'il pourra servir utilement de

base aux Etats désireux de conclure un traité de cette nature »<sup>19</sup>.

On remarquera que par là, l'Assemblée n'adopte ni même n'approuve le modèle de Traité ; elle ne fait que le recommander aux Etats, pour le cas où ils seraient disposés à s'en inspirer. Ces derniers restent donc libres de le modifier à leur gré. Ils n'en eurent connaissance que par une communication du Secrétaire général, le 12 novembre 1928<sup>20</sup>.

**15.** — On peut juger par ce qui vient d'être dit de l'importance que les délégations attachaient à la question. Dès lors, et pendant près d'un an, le modèle de Traité fut étudié par les gouvernements ; aucun d'eux cependant ne jugea utile de s'en inspirer.

### § 3

#### **Transformation du modèle de Traité en une Convention générale**

**16.** — Le 18 septembre 1929, le vicomte Cecil of Chelwood présentait à la troisième Commission, au cours de la dixième session de l'Assemblée, un projet de résolution tendant à ce que le Conseil prie le Comité d'arbitrage et de sécurité « d'examiner la question de savoir s'il serait possible d'établir un projet de Convention générale, s'inspirant des principes contenus dans le modèle de Traité, projet qui pourrait être soumis aux gouvernements assez tôt pour que ceux-ci soient en mesure d'indiquer, lors de la onzième session ordinaire de l'Assemblée, s'ils sont disposés à l'accepter »<sup>21</sup>.

Le vicomte Cecil motiva son intervention en ces termes : « Ce qu'on propose maintenant, c'est que le plus

grand nombre possible de membres de la Société où d'autres Etats s'engagent à accepter toute recommandation du Conseil, faite en vertu de l'art. 11. Pour obtenir ce résultat, je propose que le Traité qui est actuellement un modèle de Traité soit transformé en un traité ouvert à la signature de tous les Etats et que le traité modèle soit renvoyé au Comité d'arbitrage et de sécurité qui le reverra et fera en sorte qu'il soit à tous égards adapté au but qu'on se propose »<sup>22</sup>.

Nous estimons que la suggestion du représentant de l'Empire britannique était parfaitement opportune. En effet la situation créée par un acte de la Société des Nations est légale et uniforme pour tous les Etats signataires ou adhérents.; le modèle de Traité qui était destiné à ne former qu'une base de négociation entre les gouvernements, n'offrait pas, cela va sans dire, les mêmes avantages d'intangibilité.

17. — La troisième Commission estima que cette proposition méritait d'être prise en considération, et proposa à l'Assemblée d'y donner suite<sup>23</sup>. Effectivement, cette dernière adoptait, le 24 septembre, la résolution suivante :

« L'Assemblée,

Reconnaissant l'intérêt du modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre, approuvé par l'Assemblée, au cours de sa neuvième session ;

Convaincue que l'acceptation par un aussi grand nombre d'Etats que possible d'obligations du même genre que celles que prévoit ce Traité faciliterait le maintien de la paix :

Invite le Conseil à prier le Comité d'arbitrage et de sécurité d'examiner la question de savoir s'il serait pos-

sible d'établir un projet de convention générale s'inspirant des grandes lignes du Traité, projet qui pourrait être soumis aux gouvernements assez tôt pour que ceux-ci soient en mesure d'indiquer, lors de la onzième session ordinaire de l'Assemblée, s'ils sont disposés à l'accepter »<sup>24</sup>.

**18.** — Le Conseil prit le lendemain déjà une résolution chargeant le Président du Comité d'arbitrage et de sécurité de convoquer ce dernier afin de procéder aux travaux que l'Assemblée demandait<sup>25</sup>.

**19.** — Le Comité s'occupa du problème au cours de sa quatrième session, tenue à Genève du 26 avril au 9 mai 1930. Il élaborait un avant-projet de convention générale. M. Rolin-Jaequemyns fut maintenu dans ses fonctions de rapporteur<sup>26</sup>.

**20.** — Afin d'éclairer la voie du Comité, les gouvernements furent priés d'exprimer leur avis sur la nécessité et la possibilité d'une telle convention. Le Gouvernement suisse, en particulier, souleva une question importante : « La compétence, lisons-nous dans son mémoire, conférée à un organe comme le Conseil d'imposer, ne fût-ce qu'à titre provisoire, l'observation de ses recommandations à deux Parties en litige devrait être toute exceptionnelle. Avec les moyens de règlement pacifique dont on dispose actuellement, pareille intervention ne se justifierait, semble-t-il, que si elle avait pour but de prévenir des mesures d'hostilités. Il faudrait donc que le Conseil se trouvât manifestement en présence d'un danger de guerre ; or ce danger n'existera généralement que si l'une des parties a pris des mesures propres à menacer directement la sécurité de l'autre (mobilisation, concentration de forces armées, etc.). Il serait peut-être indiqué,

dès lors, de limiter le champ d'application de l'article premier en précisant, dans son dernier membre de phrase, que les recommandations provisoires du Conseil n'interviendraient que pour prévenir toutes mesures *militaires* (et non pas quelconques) des parties susceptibles d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution d'un arrangement à proposer par le Conseil »<sup>27</sup>.

Nous reprendrons cette question plus loin, mais nous pouvons déclarer d'emblée que l'observation du Gouvernement helvétique nous semble parfaitement fondée ; la compétence de prescrire des mesures conservatoires d'ordre non militaire devrait n'être attribuée qu'à des autorités judiciaires. L'article premier de la Convention générale ne peut se concevoir que si l'on songe aux obstacles qui entravent l'extension de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale à tous les litiges sans réserve.

**21.** — L'avant-projet de Convention générale, accompagné d'un rapport de M. Rolin-Jaequemyns, fut déféré par l'intermédiaire du Conseil à l'Assemblée, tenant sa onzième session<sup>28</sup>. Dans l'accomplissement de son mandat, le Comité d'arbitrage et de sécurité s'était heurté à des difficultés qui résultaient de ce que certains gouvernements, craignant réellement une détermination très précise des pouvoirs du Conseil, se montraient soucieux de ne pas mettre obstacle au jeu de l'art. 11 du Pacte ; en d'autres termes, de laisser le Conseil se réfugier dans une regrettable inaction en cas de péril grave pour la paix. Une telle attitude ne pouvait manquer de compromettre l'élaboration d'un texte définitif.

**22.** — Sur trois points importants le Comité ne put aboutir à un accord ; ce sont :

1° Le caractère plus ou moins obligatoire des mesures d'ordre militaire.

2° Le contrôle de l'exécution de ces mesures.

3° La nécessité d'édicter des sanctions en cas d'inexécution des mesures prescrites par le Conseil.

L'avant-projet contient dès lors, en ce qui concerne ces points, deux rédactions (propositions A et B); tandis que la proposition A émane de la délégation française, la proposition B est d'origine allemande et anglaise <sup>29</sup>.

**23.** — Constatons que ces propositions concordent à l'art. 2 pour stipuler l'obligation, à la charge des gouvernements, de retirer leurs forces armées qui auraient envahi un territoire étranger ou une zone démilitarisée. Les divergences apparaissent sur la question d'étendre la portée de l'intervention du Conseil au retrait obligatoire des forces armées, en deçà des frontières nationales, sur des lignes de démarcation à l'intérieur du pays même, lignes que le Conseil pourrait fixer lui-même selon les nécessités du moment.

La proposition française reconnaît au Conseil le pouvoir de prescrire ce retrait relativement aux forces terrestres et navales, en outre d'interdire aux aéronefs civils et militaires des parties en conflit de survoler les zones frontalières. D'autre part, si cette proposition tend à investir le Conseil d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'apprécier l'opportunité de telles mesures, elle limite cependant les restrictions temporaires apportées aux compétences des gouvernements nationaux, en énumérant les pouvoirs attribués au Conseil. Les lignes qui concernent les forces navales doivent être fixées de manière à ne pas entraver les communications

entre les territoires soumis respectivement à chacun des gouvernements en conflit. S'agissant des forces terrestres, le Conseil ne peut prescrire leur retrait qu'à défaut de zone démilitarisée sur le théâtre du conflit, et ces lignes ne doivent pas être établies au-delà des organisations défensives de toute nature existant à ce moment sur le territoire des parties intéressées.

La proposition B, au contraire, est dominée par la préoccupation de ne pas compromettre la sécurité des Etats en reconnaissant au Conseil des pouvoirs trop précis<sup>30</sup>. Elle ne limite pas les pouvoirs de ce dernier, mais les Parties contractantes se réservent de ne pas se conformer à ses recommandations si elles les jugent incompatibles avec leur sécurité nationale ; elles doivent d'ailleurs justifier immédiatement leur attitude<sup>31</sup>. Néanmoins cette réserve, ainsi que M. Rutgers le constate, diminuerait considérablement l'efficacité de la Convention générale<sup>32</sup>.

**24.** — Avec l'art. 3 de son avant-projet, le Comité d'arbitrage et de sécurité aborde une question extrêmement complexe dont la solution ne pouvait manquer d'être fort difficile ; il s'agit du contrôle relatif à l'exécution des mesures édictées par le Conseil. Nous avons vu que les rédacteurs du modèle de Traité avaient songé à un tel contrôle, sans employer le mot, et qu'une vive opposition s'était manifestée au sein de la troisième Commission. Il ressortait nettement de la discussion que l'accord était loin d'être réalisé. Le Comité ne fut pas plus heureux et nous nous retrouvons ici en présence des deux propositions<sup>33</sup> :

La proposition A accorde aux gouvernements intéressés la faculté de différer l'exécution des mesures

ordonnées par le Conseil jusqu'à l'arrivée sur les lieux des commissaires chargés précisément de contrôler cette exécution. En tout cas, le Conseil se verrait donc quasiment contraint de constituer des commissions de contrôle.

La proposition B, au contraire, laisse le Conseil apprécier l'opportunité d'exercer un contrôle.

Il est intéressant de noter que les auteurs de ces propositions n'ont pas songé à limiter l'étendue du contrôle, et que l'alinéa 3 de la proposition française, relatif à la constitution des commissions de contrôle, passa, sans modification, dans le texte définitif de la Convention générale.

**25.** — La proposition française (art. 3bis) touche à un problème que l'on peut considérer comme une sorte de rocher de Sisyphe de la Société des Nations. Il s'agit de déterminer l'agression non provoquée.

La disposition de cet article comporte deux alinéas. Le premier vise le cas d'une violation persistante et constatée des mesures prescrites par le Conseil, en vue du retrait des forces armées soumises à l'autorité des gouvernements en conflit, hors des territoires étrangers ou des zones démilitarisées qu'elles auraient envahis d'une façon illégale, et même éventuellement sur les lignes de démarcation fixées à l'intérieur des frontières. Nous verrons que, dans le système de la Convention générale, le Conseil dispose en pareil cas de toute une échelle de mesures de pression susceptibles d'entraîner la soumission de l'Etat récalcitrant.

Le deuxième alinéa prévoit le cas plus grave, où la violation unilatérale des mesures édictées s'accompagnerait de l'ouverture ou de la reprise des hostilités. De tels actes seraient considérés par les autres Parties contractantes

comme constituant une agression flagrante non provoquée et comme un recours à la guerre tombant sous le coup de l'art. 16 du Pacte. C'est ici que réside la difficulté <sup>34</sup>.

26. — L'art. 16 du Pacte, en effet, a fait l'objet des préoccupations des organes de la Société dès la première session de l'Assemblée. Après avoir pris connaissance des travaux qu'elle avait prescrits sur ce sujet, celle-ci déclara, dans une résolution prise au cours de sa deuxième session, le 4 octobre 1921, qu'aux termes de cet article *les membres de la Société conservaient le droit d'apprécier l'opportunité de leur intervention* <sup>35</sup>. Simultanément l'Assemblée adoptait un amendement au Pacte tendant à préciser le rôle du Conseil. Ce dernier devait, d'après l'amendement projeté et dans les circonstances prévues à l'art. 16, émettre un avis sur le point de savoir s'il y avait rupture du Pacte, l'opinion des Parties intéressées n'étant pas prise en considération <sup>36</sup>. Bien que cet avis dût être purement consultatif, l'amendement ne fut pas ratifié ; il n'a donc qu'une valeur indicative pour l'application de l'art. 16 <sup>37</sup>. Dans la teneur que l'Assemblée lui a donnée, il tient compte des réalités politiques existantes ; cependant le rôle que le Conseil devrait jouer naturellement s'en trouve considérablement amoindri. Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de déterminer si une telle interprétation du Pacte est bien conforme aux intentions des constituants de 1919 ; nous devons constater qu'elle a profondément influé sur les tentatives subséquentes visant la construction d'un système efficace pour la prévention de la guerre. Depuis 1921, la Société des Nations s'efforce de faire reconnaître, par les gouvernements, l'obligation d'intervenir dans certaines circonstan-

ces données ou, pour reprendre une terminologie tombée en désuétude, de faire reconnaître par les gouvernements un *casus foederis* déterminé à l'avance.

On se trouve en présence d'une alternative. On peut confier au Conseil la charge de déterminer, à l'occasion d'un conflit donné, quel gouvernement a recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte ; et ici se pose la question de la validité d'une résolution prise à la majorité seulement. Ou bien, on peut fixer une série de définitions précises de l'agression, les gouvernements se considérant comme obligés d'intervenir dès que l'un des cas définis se présente. Le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux a tenté une combinaison de ces deux méthodes<sup>38</sup> ; d'une part, il prévoyait (art. 10) des présomptions d'agression dont le résultat eût été l'application automatique des sanctions prévues à l'art. 16 ; mais d'autre part, ces présomptions pouvaient être renversées par une décision unanime du Conseil.

L'art. 3bis de l'avant-projet du Comité d'arbitrage et de sécurité, opère avec une présomption *juris et de jure*, à l'exclusion de toute intervention du Conseil : le gouvernement qui continue les hostilités en violation des mesures prescrites, est l'agresseur. Nous verrons que cette obligation des gouvernements a été considérablement amoindrie dans le texte définitif de la Convention générale. La seule conclusion logique serait de laisser le Conseil juge des cas de rupture du Pacte.

**27.** — Si l'on compare l'art. 4 de l'avant-projet à la disposition correspondante du modèle de Traité, on constate que le champ d'application en a été étendu, puisque les mesures conservatoires d'ordre non militaire

prescrites par le Conseil, doivent être exécutées au même titre que les mesures d'ordre militaire.

**28.** — A propos de l'art. 5, le Comité d'arbitrage et de sécurité rejeta une proposition du Gouvernement danois. Celui-ci avait proposé de prévoir à cet art. 5 que les dispositions de la Convention s'appliqueraient non seulement aux Hautes Parties contractantes, mais encore aux Etats qui, sur l'invitation du Conseil, auraient assumé les obligations de la Convention pour un cas spécial. Le Comité rejeta cette proposition <sup>39</sup>.

**29.** — Les art. 7 à 14 renfermant les clauses protocolaires, ont été rédigés conformément aux vœux de la Conférence pour la codification du Droit international, qui siégea à la Haye du 13 mars au 12 avril 1930 <sup>40</sup>.

**30.** — En remettant son avant-projet de convention au Conseil, le Comité d'arbitrage et de sécurité avait demandé qu'il fût communiqué aux gouvernements à titre d'information <sup>41</sup>.

**31.** — Cet avant-projet fut l'objet de discussions abondantes à la troisième Commission, au cours de la onzième session de l'Assemblée. Le président, M. Politis, après avoir rappelé que certaines questions restaient pendantes, soumit un amendement à l'art. 2 de la proposition B, tendant à rapprocher cette proposition de la proposition A <sup>42</sup>, en donnant un commentaire authentique de la notion de sécurité, mentionnée dans la proposition B. Par cet amendement, les gouvernements se réservaient la faculté de ne pas exécuter les ordonnances du Conseil, si elles prescrivaient l'abandon de forts ou fortins qui, en temps normal, sont occupés en permanence par des unités considérables, et peuvent de ce chef, être considérés par les intéressés comme des travaux de défense

essentiels. La délégation allemande proposait en outre d'adjoindre à l'art. 2 une disposition, qui passa dans le texte définitif de la Convention, astreignant les gouvernements à donner aux forces armées, si le Conseil le désire, l'ordre de ne commettre ni provoquer d'hostilités.

32. — Toutefois avant de rien décider, la troisième Commission jugea opportun de consulter un comité spécial sur la possibilité de concilier les propositions A et B<sup>43</sup>. Mais, constatant les difficultés du problème, ce comité proposa à son tour de renvoyer l'étude des questions soulevées par le projet à un autre comité que nommerait le Conseil<sup>44</sup>. L'Assemblée se rallia à cette idée, voici les termes de la résolution qu'elle adopta le 30 septembre 1930 :

« L'Assemblée,

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre élaboré par le Comité d'arbitrage et de sécurité, au cours de sa quatrième session, tenue à Genève en avril et mai 1930 ;

Constatant qu'il ressort des études jusqu'ici poursuivies que la transformation du modèle de Traité en une convention générale soulève des problèmes nombreux et délicats ;

Appréciant toutefois l'importance des rapprochements déjà obtenus entre les divers points de vue en ce qui concerne l'élaboration d'une telle convention générale :

Décide qu'il y a lieu de poursuivre l'étude de la question et prie en conséquence le Conseil d'en charger un comité spécial qui aurait à lui présenter son rapport en temps utile afin qu'il pût être soumis à la douzième session ordinaire de l'Assemblée »<sup>45</sup>.

## § 4

**L'élaboration de la Convention générale**

**33.** — Par une résolution du 23 janvier 1931, le Conseil, donnant suite au vœu de l'Assemblée, décida de désigner un comité spécial, et invita les Gouvernements d'Allemagne, de Grande-Bretagne, du Chili, de l'Espagne, de la France, de la Grèce, du Guatemala, de l'Italie, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Yougoslavie à s'y faire représenter <sup>46</sup>.

**34.** — Ce comité spécial, nommé par le Conseil siégea à Genève du 11 au 15 mai 1931. Il élaborait un projet de Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre <sup>47</sup>, qui fut adopté à la quasi-unanimité, la délégation japonaise s'étant abstenue de voter <sup>48</sup>.

**35.** — Les dispositions de ce projet devenu par la suite la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, font l'objet de la suite du présent ouvrage; soulignons cependant, ici, les difficultés rencontrées par ses auteurs. Le Comité devait s'efforcer de concilier les exigences des Etats préoccupés de maintenir leur sécurité avec la nécessité de conférer au Conseil un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les mesures d'ordre militaire; par suite, les réserves admises par le Comité ne sont que trop nombreuses.

Les gouvernements qui se soumettront aux règles de la Convention se verront contraints d'appliquer les mesures conservatoires d'ordre non militaire, quelque indéterminées et indéterminables qu'elles soient selon les termes de l'arti-

cle premier. Mais les concessions consenties au Conseil sont très restreintes dès que l'on aborde le domaine des mesures d'ordre militaire. Les gouvernements n'auront pas à faire évacuer les fortifications soumises à leur autorité, ni les ouvrages, positions ou lignes de communications jugés essentiels pour la sécurité ou le ravitaillement de l'Etat. L'exécution des mesures prévues par le projet de convention pourra être contrôlée, en vertu d'un article dont la rédaction aurait dû être plus claire. Le Conseil ne sera tenu d'y pourvoir qu'en présence d'une demande formulée à l'avance par l'une des parties intéressées. Conformément aux instructions de la troisième Commission<sup>40</sup> enfin, et en dépit des efforts de la délégation française, le Comité n'a pas voulu porter atteinte au pouvoir reconnu aux gouvernements de décider en dernier ressort si les conditions d'application de l'art. 16 du Pacte sont réalisées. L'impuissance du Conseil en face d'un agresseur est extrêmement regrettable ; l'efficacité de la Convention générale s'en trouvera certainement beaucoup amoindrie.

36. — Tel qu'il sortit des délibérations du Comité, le projet de convention fut présenté à l'Assemblée accompagné d'un rapport de M. Lange<sup>41</sup>. Le représentant de la Norvège souhaitait voir les gouvernements donner à leurs délégués le pouvoir de se prononcer sur le texte du projet, durant la douzième session de l'Assemblée, et éventuellement, si ce dernier était adopté, de le signer. D'ailleurs, le Comité spécial n'a pas déterminé le nombre de ratifications ou d'adhésions nécessaires pour que la Convention entre en vigueur. Etant conclue sous les auspices de la Société, c'est à l'Assemblée seule qu'appartient la compétence de l'adopter ou de la rejeter et de

fixer les conditions de son entrée en vigueur. L'organe suprême de la Société des Nations ne saurait déléguer ce pouvoir à un organe secondaire.

**37.** — Le Conseil adopta, sur la proposition de M. Lerroux, le 21 mai 1931, une résolution par laquelle il attirait spécialement l'attention des membres de la Société sur le vœu exprimé par le rapporteur du Comité spécial <sup>61</sup>.

**38.** — Le projet fut alors transmis à l'Assemblée, tenant sa douzième session ; soumis tout d'abord à la troisième Commission, il subit quelques amendements dont le plus notable fut la scission de l'art. 2 qui devint les art. 2 et 3 de la Convention générale. M. de Madariaga présenta le texte définitif à l'Assemblée réunie en séance plénière, le 26 septembre 1931. A cette occasion, le représentant du Gouvernement espagnol évoqua le souvenir du projet de Traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève, puis esquissant à grands traits l'histoire de la Convention générale, il situa cette dernière dans son cadre en montrant qu'elle venait s'insérer dans la série des conventions préparées à Genève sous l'égide de l'arbitrage et de la sécurité : la Convention pour l'assistance financière et l'Acte général de 1928. En terminant, M. de Madariaga rappela que le but constant de tant d'efforts était la solution du problème du désarmement, lequel ne peut être réalisé avant que la sécurité ne soit établie. Les auteurs de la Convention générale ont reconnu là l'existence d'une relation étroite puisqu'ils ont décidé que le protocole de signature serait ouvert jusqu'au 2 février 1932, date de l'ouverture de la Conférence du désarmement <sup>62</sup>.

A la fin des débats l'Assemblée prit la résolution suivante :

« L'Assemblée,

Prenant acte du rapport qui lui est présenté au nom de la troisième Commission ;

Remerciant le Comité spécial du travail remarquable qu'il a fourni pour l'établissement du projet de Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre :

Approuve le texte de ladite Convention, arrêté par la troisième Commission ;

Décide d'ouvrir cette Convention à la signature des Etats membres de la Société des Nations, et des Etats non membres auxquels le Conseil de la Société des Nations aura communiqué à cet effet un exemplaire de ladite Convention ;

Souhaite vivement que de nombreux Etats signent cette Convention avant l'ouverture prochaine de la Conférence générale du désarmement ;

Prie le Conseil de prendre à temps les mesures nécessaires pour la préparation des règles visées au dernier alinéa de l'art. 4, afin de rendre possible l'application éventuelle de la Convention dès son entrée en vigueur »<sup>53</sup>.

**39.** — Cette résolution ouvrait donc la Convention à la signature des Etats, et les délégués purent remplir cette formalité à l'issue de la séance, comme les y invita le Président de l'Assemblée<sup>54</sup>.

**40.** — Adoptant par la suite un rapport de son Président, le Conseil confia l'élaboration du règlement, prévu au dernier alinéa de l'art. 4, à la Commission permanente consultative pour les questions militaires,

navales et aériennes, à laquelle seraient adjoints un conseiller juridique du secrétariat et le secrétaire de l'organisation des communications et du transit ; ce règlement, après avoir été approuvé par le Conseil, devait être transmis aux Gouvernements des Etats invités à la Conférence du désarmement<sup>86</sup>.

---

## **PREMIÈRE PARTIE**

---

### **L'Article 11 du Pacte de la Société des Nations**

## CHAPITRE PREMIER

---

### ORIGINE DE L'ART. 11 DU PACTE

---

#### § 1

**La guerre est un acte de gouvernement qui  
intéresse la Société tout entière**

**41.** — Avant de passer à l'étude de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, telle qu'elle fut adoptée par l'Assemblée, le 26 septembre 1931, il convient d'examiner le texte constitutionnel qui lui sert de base.

**42.** — L'idée que l'un des rôles essentiels de la Société des Nations serait de prévenir la guerre était très généralement répandue parmi les hommes d'Etats réunis à la Conférence de la Paix. Reflétant l'opinion générale, le conseiller juridique de la délégation des Etats-Unis écrit que : « le concept d'une Société des Nations appelle l'idée d'universalité et de paix et que c'était très nouveau en 1919... De plus, l'existence de la Société des Nations exclut toute possibilité de guerre entre ses membres. Nous songeons, bien entendu, à une guerre sérieuse, car la Société pourrait survivre à une guerre entre Haïti

et la République dominicaine, mais elle ne survivrait pas à une guerre mondiale entre grandes puissances »<sup>56</sup>. Dans le même ordre de pensées, le Président Wilson avait fait la déclaration suivante, à la séance plénière du 25 janvier 1919 : « Notre Assemblée a deux objets, elle doit régler la situation qui résulte de la guerre et garantir la paix du monde non seulement par le règlement présent, mais aussi par le statut que nous allons élaborer au cours de cette conférence. La Société des Nations me semble nécessaire pour atteindre ces deux buts »<sup>57</sup>. M. Léon Bourgeois ne parla pas autrement : « Nous savons maintenant qu'il y a un intérêt vital que nous devons avant tout considérer et défendre : c'est l'intérêt de la Paix universelle fondée sur le Droit, sans laquelle aucun des intérêts les plus vitaux de nos patries particulières, grandes ou petites, ne cesserait d'être menacé et détruit »<sup>58</sup>. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la Conférence ait adopté une résolution consacrant ces idées. En voici le texte :

« Il est essentiel pour le maintien du statut mondial que les nations associées ont maintenant à établir, de créer une Ligue des Nations, organe de coopération internationale qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre »<sup>59</sup>.

**43.**— En 1918 déjà, dans un projet que le colonel House présentait le 16 juillet au Président Wilson, on trouve cette idée que « toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société des Nations et les Puissances qui en sont membres »<sup>60</sup>. La formule n'est pas demeurée sans écho.

## § 2

**La Société des Nations  
doit intervenir pour le maintien de la Paix**

44. — On sait que le Président Wilson élaborait lui-même une série de projets relatifs à la constitution de la Société des Nations <sup>61</sup>. Nous pouvons constater, non sans intérêt, que son premier projet contient déjà l'affirmation que toute guerre ou menace de guerre, affectant ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société et tous ses membres. Au surplus, il ne prévoit aucune action de la Société elle-même ; il n'est question que d'une intervention des Etats membres <sup>62</sup>. C'est dans un deuxième projet du Président que l'on doit rechercher l'origine de l'art. 11 du Pacte. La disposition en question accorde à tout membre, qu'il soit ou non intéressé, la faculté d'attirer l'attention des organes de la Société sur toute circonstance, quelle qu'elle soit et quel que soit le lieu où elle se produise, qui menacerait de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations ; toutefois, pas plus ici que dans le projet précédent, le Président ne prévoit une intervention de la Société elle-même <sup>63</sup>.

45. — S'inspirant de ces idées, la Commission chargée d'élaborer le Pacte leur donna expression dans le projet qu'elle soumit le 14 février 1919, à la Conférence de la Paix <sup>64</sup> ; ce ne sont pas d'ailleurs les textes de M. Wilson qui ont servi de base aux délibérations <sup>65</sup>. L'art. 11, contrairement à l'art. 10, ne suscita pas grande opposition aux Etats-Unis, où le Président se rendit pour présenter le projet de Pacte <sup>66</sup>, ni même auprès des

Gouvernements des Puissances restées neutres durant la guerre<sup>67</sup>.

46. — La forme de l'art. 11 cependant n'était pas encore définitivement fixée. En effet, après le retour du Président à Paris, lord Robert Cecil présenta, au cours d'une conférence tenue le 18 mars<sup>68</sup>, un amendement qui revêt une importance considérable puisque la Société des Nations était chargée en lieu et place des gouvernements nationaux d'entreprendre « toute action qui pourrait être considérée comme opportune et efficace pour la sauvegarde de la paix des nations »<sup>69</sup>. Le Président ne fit pas d'objection, et l'amendement fut adopté par la Commission le 24 mars<sup>70</sup>. Il entraîne des conséquences heureuses ; d'une part, en effet, l'intervention des gouvernements facultative et individuelle est remplacée par une intervention de la Société, à laquelle est imposée l'obligation d'agir par l'intermédiaire de ses organes lorsqu'ils constatent l'existence d'une guerre ou d'une menace de guerre ; d'autre part, la nature des mesures à prendre est laissée à l'appréciation discrétionnaire de ces organes.

47. — Préoccupés par d'autres dispositions du projet, les rédacteurs du Pacte n'ont pas accordé à l'art. 11 l'attention qu'il mérite. Ils n'ont, semble-t-il, pas prévu l'importance que cet article allait prendre par la suite, et cela explique qu'ils n'aient pas songé à se demander comment la Société jouerait le rôle qu'ils lui attribuaient ni de quels moyens elle disposerait pour le maintien de la Paix.

## § 3

**La liaison entre l'art. 11 et l'art. 16 du Pacte**

48. — Les organes de la Société, avons-nous dit, n'eurent pas immédiatement conscience de l'importance que présentait l'art. 11 pour légitimer leur intervention en vue de la sauvegarde de la paix ; ils vouèrent leurs soins et perdirent beaucoup de temps à l'étude des questions innombrables que soulève l'application de l'art. 16 du Pacte. Les gouvernements nationaux n'entrevinrent pas non plus très nettement la véritable portée de l'art. 11.

49. — Ce fut M. de Brouckère, représentant de la Belgique, qui dans un rapport présenté le 2 décembre 1926 au Comité du Conseil, mit en relief la valeur de l'art. 11 <sup>71</sup>. Ce rapport, comme son auteur le déclare, vise à faire le bilan de la situation créée par l'art. 16, en se basant sur les résolutions adoptées par l'Assemblée en 1921. M. de Brouckère mesure l'actuelle valeur de ces résolutions, et pose la question décisive : Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions ? Il constate tout d'abord que les mesures extrêmes prévues par l'art. 16 ne doivent être appliquées qu'au moment où la situation est d'une gravité telle que tous les autres moyens de prévention semblent d'emblée inefficaces. Or la tâche du Conseil est précisément de tendre tous ses efforts à éviter pareille éventualité <sup>72</sup> en prescrivant en temps utile des mesures préventives <sup>73</sup>. Et voici qu'apparaît l'importance de l'art. 11, puisque le Conseil, lorsqu'il intervient en vertu de cette disposition, peut aussi user de mesures de pression, telles que démonstrations navales et aériennes ou

blocus pacifique, contre les gouvernements qui ne se conformeraient pas à ses ordonnances préventives. En d'autres termes, les mesures prévues par les résolutions de 1921 pour l'application de l'art. 16 peuvent également être utilisées lorsque le Conseil agit en vertu de l'art. 11 <sup>74</sup>. Et si ces mesures préventives se révèlent inefficaces, alors seulement le Conseil peut user de la ressource de l'art. 16, en tenant compte des éléments d'appréciation que lui aura fournis l'application de l'art. 11 <sup>75</sup>.

**50.** — Relevons que la détermination de l'agresseur sera grandement facilitée par l'application préalable de l'art. 11, et du même coup la distinction entre guerre et mesures coercitives, qui soulève tant de difficultés dans la pratique, perd toute son importance puisqu'aussi bien cet article autorise le Conseil à intervenir même en cas de menace de guerre. Néanmoins une difficulté subsiste, ce dernier peut en effet être paralysé par le veto des gouvernements intéressés <sup>76</sup>.

**51.** — Ayant pris connaissance du rapport de M. de Brouckère et sur sa proposition, le Comité du Conseil décida de procéder à une étude détaillée des mesures autorisées par l'art. 11 <sup>77</sup>; dans ce but, il désigna trois de ses membres, qui formèrent ce qu'on appela dans la suite le Comité des Trois. Le rapport qu'il a élaboré constitue une véritable codification des recommandations antérieures du Conseil <sup>78</sup>. Le Comité du Conseil l'approuva le 15 mars 1927, le Conseil en prit connaissance le 15 juin et le transmit à l'Assemblée; celle-ci l'approuva le 26 septembre et en recommanda l'adoption au Conseil <sup>79</sup> qui l'adopta enfin le 6 décembre.

**52.** — Considérant l'étroite parenté qui unit ce rapport à la Convention générale, nous jugeons utile de le

résumer brièvement. Le Comité des Trois constate dès l'abord qu'il ne peut donner une interprétation authentique de l'art. 11, pas plus d'ailleurs qu'il ne saurait limiter la liberté du Conseil; par conséquent, la liste des mesures énumérées dans le rapport ne peut être considérée comme limitative, le Conseil conservant un pouvoir discrétionnaire pour ordonner les mesures qui lui paraissent opportunes <sup>80</sup>.

S'inspirant du rapport de M. de Brouckère, le Comité énumère les mesures d'ordre non militaire mises à la disposition du Conseil : suggérer le recours à la conciliation directe, orienter le conflit vers un règlement judiciaire ou arbitral, ordonner des enquêtes, solliciter enfin l'avis de la Cour permanente de Justice internationale. Il poursuit par l'énumération des mesures d'ordre militaire qui s'imposent en cas de danger de guerre imminent. Le Conseil peut interdire aux gouvernements en conflit certains mouvements de troupes, leur recommander de ne pas mobiliser, il peut déterminer des zones neutres, pour se rendre compte de l'accomplissement de ses ordonnances, enfin il a la faculté d'organiser un contrôle; le Comité des Trois préconise même l'élaboration de listes désignant au préalable les experts aptes à remplir cette mission. Le rapport prévoit en outre des mesures de pression applicables aux gouvernements qui ne se conformeraient pas aux prescriptions du Conseil. Ces mesures prendront un caractère de gravité plus ou moins sévère, suivant l'attitude adoptée par le gouvernement récalcitrant; le Conseil manifestera d'abord sa désapprobation, puis il enjoindra aux membres de la Société de rompre partiellement ou totalement les relations diplomatiques, il recommandera enfin des démonstrations

navales et aériennes. Si ces mesures se révèlent inefficaces, le Conseil pourra se décider à prendre les dispositions prévues par l'art. 16 du Pacte et juger nécessaire l'emploi de la force des armes.

**53.** — La dernière étude théorique de l'art. 11 du Pacte émanant des organes de la Société résulte des travaux accomplis par le Comité d'arbitrage et de sécurité durant sa deuxième session. Comme nous l'avons vu <sup>81</sup>, M. Rutgers avait reçu, dès la première session, mission d'élaborer un mémorandum sur la portée actuelle des art. 10, 11 et 16 du Pacte. Le Comité prit connaissance de ce mémorandum, et, en le recommandant à l'attention de l'Assemblée, souligna l'importance du rôle qui incombe au Conseil lorsque la guerre est imminente, ainsi que la liaison étroite qui existe entre l'art. 11 et l'art. 16, étant donné que l'application préalable de l'art. 11 permet de déterminer quel gouvernement a voulu commettre une rupture du Pacte <sup>82</sup>.

Par sa résolution du 20 septembre 1928, l'Assemblée décida de « faire sien le texte de la résolution du Comité d'arbitrage et de sécurité » ; le Conseil en prit acte le 26 du même mois <sup>83</sup>.

**54.** — A la vérité, le mémorandum n'apportait aucun élément nouveau ; comme le Comité des Trois, M. Rutgers constate que l'on ne saurait donner une énumération limitative des pouvoirs dont le Conseil dispose en vertu de l'art. 11 ; à titre d'exemple, il mentionne cependant une série de mesures d'ordre militaire et d'ordre non militaire mais ne se préoccupe pas des mesures de contrainte applicables en cas de violation des ordonnances du Conseil, et ajoutant que ce dernier peut prescrire des mesures conservatoires comme le prévoient déjà les Accords de

Locarno, dont on pourrait faire une application générale, il termine en relevant une fois encore que l'application de l'art. 11 constitue la procédure la plus convenable pour la détermination de l'agresseur.

**55.** — Ce travail constitue la dernière étude d'ensemble de la portée et du champ d'application de l'art. 11 du Pacte. C'est en effet au cours de la deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité que M. von Simson présenta les suggestions de la délégation allemande qui n'ont d'autre but que de renforcer l'efficacité de l'intervention du Conseil, agissant en vertu de l'art. 11.

---

## CHAPITRE II

---

### LE CONSEIL DANS L'EXERCICE DES POUVOIRS QUE LUI CONFÈRE L'ART. 11 DU PACTE

---

**56.** — Nous étudierons dans ce chapitre la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations, lorsque son intervention était sollicitée aux fins de parer à une menace de guerre imminente ou de trouver la solution de litiges internationaux. Nous verrons quelle fut son attitude dans les cas les plus caractéristiques dont il a été appelé à s'occuper.

#### § 1

#### Les décisions du Conseil en cas de guerre imminente

##### N° 1. — *Le conflit gréco-bulgare de 1925*

**57.** — A la suite d'un incident survenu entre un poste frontière grec et un poste bulgare, le 19 octobre 1925, les forces armées helléniques envahirent le territoire bulgare et bombardèrent la ville de Pétrich. Le Gouvernement bulgare, invoquant les art. 10 et 11 du Pacte, demanda au

Secrétaire général de la Société des Nations de convoquer d'urgence le Conseil, et annonça qu'il avait donné l'ordre à ses troupes de n'opposer aucune résistance à l'agresseur<sup>54</sup>.

58. — Le Secrétaire général convoqua le Conseil pour le 26 octobre, et, entre temps, mit immédiatement le Président en exercice au courant de la situation. Celui-ci télégraphia aussitôt aux deux gouvernements pour rappeler les obligations que le Pacte leur impose; il les exhortait à faire cesser les hostilités et à retirer les troupes derrière leurs frontières respectives<sup>55</sup>. Le Gouvernement bulgare répondit, le 24 octobre, qu'il se conformerait absolument à l'ordonnance du Président<sup>56</sup>, tandis que le Gouvernement grec, après avoir accusé les troupes bulgares d'avoir assassiné un parlementaire et envahi le territoire grec, déclara qu'il avait agi en état de légitime défense et n'avait commis aucun acte hostile susceptible d'entraîner une rupture<sup>57</sup>.

59. — Le 26 octobre, en ouvrant la séance du Conseil, le Président exposa que deux questions se posaient : la première, les hostilités avaient-elles cessé et les troupes étaient-elles retirées derrière leurs frontières respectives ? L'autre question, dont la solution paraissait moins urgente, portait sur la vérification des faits, l'établissement des responsabilités et la détermination du montant des réparations éventuellement dues<sup>58</sup>.

A la première question, le représentant de la Bulgarie répondit qu'à aucun moment les troupes bulgares n'avaient envahi le sol grec, et que son gouvernement était prêt à se soumettre à une enquête afin d'éclaircir ce point. A son tour, le représentant de la Grèce déclara que son gouvernement était prêt à retirer les troupes

helléniques, dès que les troupes bulgares auraient été retirées. Le Président annonça que les membres du Conseil désiraient délibérer en l'absence des parties intéressées ; il espérait que les représentants de la Grèce et de la Bulgarie seraient d'accord avec cette procédure. Ces derniers se retirèrent en effet <sup>59</sup>.

**60.** — Après avoir délibéré, les membres du Conseil invitèrent leurs collègues à reprendre leurs places, et M. Chamberlain, désigné comme rapporteur, donna connaissance de ses conclusions. Le Conseil approuvait l'initiative prise par son Président ; au surplus, n'ayant pas acquis la certitude que les opérations militaires eussent cessé, ni que les troupes eussent été retirées derrière leurs frontières respectives, il invitait les gouvernements intéressés, étant donnée la gravité de la situation, à lui faire savoir, dans les vingt-quatre heures, qu'ils avaient donné l'ordre à leurs troupes de se retirer sans conditions derrière les frontières nationales, et, dans les soixantes heures, que toutes les troupes avaient été retirées, que toute hostilité avait pris fin et qu'ils avaient informé leurs unités que toute reprise du feu ferait l'objet de sanctions rigoureuses. Les délais fixés devaient immédiatement commencer à courir. En outre, le Conseil priait les Gouvernements de France, de Grande-Bretagne et d'Italie de donner à leurs officiers se trouvant à proximité des lieux, l'ordre de se rendre sur place, afin de rendre compte immédiatement de l'exécution des prescriptions édictées. Les représentants des gouvernements en conflit ne soulevèrent pas d'objection. Le Président les avertit que ceux-ci seraient informés des décisions du Conseil par télégramme <sup>60</sup>.

**61.** — Le jour suivant, le Conseil entendit les explica-

tions que les Parties avaient à lui fournir. Le représentant de la Bulgarie réitéra l'assurance qu'aucun point du territoire hellénique n'avait été envahi ; son gouvernement sollicitait une enquête pour établir les faits et les responsabilités, il réclamait en outre des indemnités pour les dommages causés aux civils dans les territoires envahis et aux soldats tués ou blessés <sup>91</sup>. A l'encontre, le représentant de la Grèce soutint que le territoire de son pays avait été et était encore occupé par les forces bulgares, que le lieu où s'était produit l'incident présentait pour sa patrie un intérêt considérable ; que les troupes grecques s'étaient ainsi trouvées en état de légitime défense et que l'art. 12 du Pacte n'avait pas été violé ; que néanmoins, son gouvernement ne contestait pas la compétence du Conseil dans le présent conflit, mais qu'il réclamait des réparations pour les dommages causés, et un examen approfondi des questions pendantes entre les deux pays <sup>92</sup>.

**62.** — Au cours de sa quatrième séance, le Conseil prit connaissance d'un télégramme des attachés militaires français, anglais et italien chargés de contrôler l'exécution de ses ordonnances ; ces officiers déclaraient que les commandants grec et bulgare s'étaient engagés à n'entreprendre plus aucune action d'hostilité, ils ajoutaient qu'ils avaient constaté le commencement du retrait des troupes grecques et que le commandant grec avait donné l'assurance que ce retrait serait achevé dans les délais fixés <sup>93</sup>.

**63.** — Le Conseil passa alors à la deuxième phase de la procédure. M. Chamberlain donna lecture d'un projet de résolution, en vertu duquel le Conseil chargeait une commission d'enquête d'établir les faits, et plus par-

ticulièrement ceux qui permettraient de relever les responsabilités et de fournir des éléments d'appréciation pour le calcul des indemnités. La commission devait en outre être chargée de présenter toute suggestion qui lui paraîtrait opportune en vue de limiter ou d'éliminer dans l'avenir les causes d'incidents analogues<sup>86</sup>. Les représentants des deux Etats en conflit ne formulèrent aucune objection contre cette résolution qui fut adoptée par le Conseil<sup>86</sup>.

**64.** — Le jour suivant, le Conseil reçut un nouveau télégramme des attachés militaires ; ceux-ci annonçaient que les troupes grecques avaient achevé l'évacuation du territoire bulgare<sup>87</sup>.

**65.** — Le 14 décembre de la même année, le rapport de la Commission d'enquête parvint au Conseil. Aux termes de ce rapport, les Grecs avaient entrepris une action dont la nécessité n'était nullement démontrée et encouraient, par conséquent, des responsabilités pour les dommages causés en Bulgarie au cours des hostilités. De plus, afin de parer au danger de nouveaux incidents, la Commission suggérait la création d'un organe de conciliation, formé de trois officiers : grec, bulgare et neutre, qui serait placé sous la présidence d'un fonctionnaire de la Société des Nations<sup>87</sup>. Le rapport fut accepté par les deux Parties<sup>88</sup> ; le Conseil put alors fixer le montant de l'indemnité due par la Grèce<sup>89</sup>. Le Gouvernement d'Athènes s'inclina, mais son représentant ne manqua pas de rappeler que le lieu de l'incident présentait une importance économique et stratégique si considérable que son pays n'avait pas estimé commettre une rupture du Pacte en assurant la sauvegarde de ce point vital<sup>100</sup>.

66. — Bien que l'attitude du Conseil pût, à notre avis, appeler quelques réserves<sup>101</sup>, le conflit était réglé d'une manière si satisfaisante qu'il devait demeurer un exemple classique dans les annales de la Société des Nations.

N° 2. — *L'affaire sino-japonaise*

67. — Il s'agit d'une question qui, à l'heure où nous écrivons, est, semble-t-il, encore loin de sa solution ; il serait même téméraire de hasarder des pronostics. Par contre, les conséquences de l'attitude du Japon ne se sont pas fait attendre : le désarmement compromis, la Société des Nations elle-même ébranlée, tels sont les fruits de cette attitude. Nous ne pouvons méconnaître l'importance des intérêts de l'Empire asiatique en Mandchourie<sup>102</sup> ; rien cependant ne saurait justifier la violation du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris. La situation est d'autant plus grave que, depuis la création de la Société, le Conseil n'avait jamais révélé une impuissance plus complète à faire respecter l'ordre public international.

68. — A la suite d'incidents entre forces chinoises et japonaises, dont les 18 et 19 septembre 1931, la Mandchourie fut le théâtre, et de l'occupation de cette province par l'armée japonaise, le Gouvernement chinois sollicita l'intervention du Conseil, en vertu de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations. Il demandait que l'on prît les mesures susceptibles d'empêcher l'aggravation de la situation, qu'on rétablisse le *statu quo ante bellum* et qu'on fixât le montant des indemnités dues à la République<sup>103</sup>. Le 22 septembre, le représentant du Japon déclarait au Conseil que l'Empire possédait en Mandchourie des intérêts importants qui risquaient

d'être compromis par de multiples incidents, et qu'en conséquence son gouvernement avait été contraint d'intervenir pour la défense de ses droits <sup>104</sup>. Trois jours plus tard, le représentant de la Chine réclama le retrait des troupes japonaises sur leurs positions antérieures, à quoi le représentant du Japon répondit que son gouvernement était disposé à les retirer mais qu'au préalable la sécurité des ressortissants japonais résidant en Mandchourie devrait être assurée. Le Conseil vota à l'unanimité, le 30 septembre, une résolution aux termes de laquelle il prenait acte de l'engagement assumé par le Japon de retirer les troupes d'occupation dès que la sécurité des résidents serait assurée et de l'affirmation que le Gouvernement impérial n'avait aucune visée territoriale en Mandchourie ; d'autre part, le Conseil prenait de même acte de la déclaration présentée au nom du Gouvernement chinois, que celui-ci assumait la responsabilité de la protection de la vie et des biens des ressortissants japonais. De plus, les deux gouvernements s'engageaient à ne pas aggraver la situation <sup>105</sup>.

**69.** — Cependant elle s'était aggravée lorsque le Conseil se réunit à nouveau le 13 octobre. Le Japon n'avait pas retiré ses troupes sur leurs positions antérieures ; le Conseil s'efforça en vain à lui en faire prendre l'engagement. Un projet de résolution présenté par le Président, prévoyant le commencement immédiat de ce retrait, fut repoussé <sup>106</sup>.

Le Conseil siégea à nouveau le 16 novembre. Le 10 décembre, il prit une résolution, acceptée à l'unanimité, par laquelle il décidait l'envoi sur les lieux d'une commission d'enquête de cinq membres. Cette commission était chargée « de faire rapport 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 ». La Commission n'avait pas qualité pour intervenir dans les négociations qui pourraient avoir lieu entre les deux Etats, ni dans leurs dispositions militaires <sup>107</sup>.

**70.** — Tandis que le Conseil tenait sa soixante-sixième session, en janvier 1932, la situation s'aggrava considérablement. Les Japonais ayant renforcé leurs effectifs stationnés dans la Concession internationale de Chang-Haï, adressèrent un ultimatum aux forces chinoises ; le 20 février, ils attaquèrent la dix-neuvième armée chinoise, et la bataille dura jusqu'au 2 mars. Les troupes chinoises se retirèrent, non sans avoir essuyé de lourdes pertes <sup>108</sup>.

**71.** — Entre temps, la délégation chinoise avait réclamé, le 29 janvier, l'application de l'art. 15 du Pacte, en vertu duquel le Conseil devait examiner l'ensemble du différend et le 12 février, elle demandait que l'Assemblée fut saisie de la question. Celle-ci fut convoquée par le Conseil, le 19 février, en session extraordinaire, pour le 3 mars. Le Conseil souligna d'ailleurs que cela n'affectait en rien les devoirs que lui impose l'art. 11 du Pacte <sup>109</sup>.

**72.** — L'Assemblée vota, le 4 mars, une résolution invitant la Chine et le Japon à cesser immédiatement les hostilités à Chang-Haï et priant les Puissances qui ont des intérêts spéciaux en cette ville de prêter leur concours aux deux Etats en conflit, afin d'y établir une paix définitive après avoir réglé le retrait des forces japonaises <sup>110</sup>. Le 11 mars, elle adopta une nouvelle résolution aux termes de laquelle elle déclarait que les membres de la Société

étaient tenus de ne reconnaître aucune situation ni aucun traité qui auraient été établis par des moyens contraires au Pacte de la Société des Nations ou au Pacte de Paris. En outre, elle chargeait un comité formé de dix-neuf membres de veiller à l'exécution des résolutions du Conseil et de préparer le règlement du différend, en accord avec les Parties, ou à défaut d'accord, le rapport prévu par l'alinéa 4 de l'art. 15 du Pacte de la Société des Nations <sup>111</sup>.

**73.** — Un projet d'armistice ayant été établi à Chang-Haï, en vertu duquel le Gouvernement japonais s'engageait à retirer ses troupes à l'intérieur de la Concession internationale, l'Assemblée constata, dans une résolution adoptée le 30 avril, qu'un tel projet serait conforme à ses résolutions antérieures mais rappela que celle du 4 mars ne serait complètement exécutée que par un retrait absolu de toutes ces forces <sup>112</sup>. L'armistice fut conclu le 5 mai et le 31 du même mois toutes les troupes japonaises avaient été retirées de Chang-Haï et de ses environs <sup>113</sup>.

**74.** — Cependant la Commission d'enquête créée par le Conseil s'était rendue en Chine et avait élaboré un rapport qu'elle signa le 4 septembre à Pékin. L'ayant examiné durant le mois de novembre, le Conseil transmet sans observation ce rapport à l'Assemblée qui, le 9 décembre, chargea le Comité des dix-neuf de rédiger, en se basant sur ses conclusions, des propositions d'accord entre la Chine et le Japon <sup>114</sup>. En présence de l'opposition du Gouvernement de Tokio, le Comité ne put accomplir la tâche qui lui avait été assignée.

Les tentatives de conciliation ayant échoué, il ne restait à l'Assemblée qu'une seule voie : la procédure prévue par l'art. 15, alinéa 4, du Pacte de la Société des

Nations ; elle s'y engagea et, le 24 février 1933, elle adopta le rapport et le projet de résolution préparés par le Comité des dix-neuf. Sans méconnaître l'influence exercée sur la situation par le boycottage des produits japonais et par l'anarchie régnant actuellement en Chine, elle condamna néanmoins la conduite du Gouvernement impérial avec toute la netteté désirable <sup>115</sup>.

**75.** — Par sa résolution finale, l'Assemblée déclare que la présence des troupes japonaises en Mandchourie est illégale et en recommande le retrait ; puis, s'inspirant des éléments apportés par la Commission d'enquête qui, en considération de l'importance des intérêts que le Japon y possède, avait conclu à l'impossibilité de rétablir en Mandchourie la situation existant avant le 18 septembre 1931, elle proclame la nécessité d'établir pour cette région un statut qui lui accorderait, dans le cadre de la souveraineté de la Chine, une large autonomie administrative. L'Assemblée décide enfin de créer un comité auprès duquel l'Union des Républiques soviétiques socialistes ainsi que les Etats-Unis d'Amérique pourront se faire représenter et qui offrira son concours aux deux Etats en conflit lors du règlement de leurs différends <sup>116</sup>.

**76.** — Il est extrêmement regrettable que le Gouvernement de Tokio n'ait pu donner son assentiment à cette résolution <sup>117</sup> qui, reconnaissant les droits et intérêts du Japon, visait à établir en Mandchourie un régime nouveau susceptible de garantir leur protection. Au reste, l'attitude du Gouvernement impérial qui, avant même que le Conseil eût pris connaissance du rapport de la Commission d'enquête, a reconnu comme Etat indépendant le Mandchoukuo et a signé avec lui un traité d'alliance <sup>118</sup>, autorise à penser que son intervention

n'avait pas comme unique objet la protection de la vie et des biens des Japonais résidant en Mandchourie mais qu'elle tendait à d'autres fins encore <sup>119</sup>.

## § 2

### **L'attitude du Conseil lorsqu'il n'y a pas de menace de guerre imminente**

#### *N° 1. — L'affaire des mitrailleuses de Szent Gotthard*

**77.** — Le premier janvier 1928, dans un train passant d'Autriche en Hongrie, les douaniers autrichiens découvrirent un chargement clandestin de pièces de mitrailleuses démontées. Le train se trouvant déjà en territoire hongrois, les autorités autrichiennes, se basant sur l'art. 118 du Traité de Trianon <sup>120</sup>, demandèrent au Gouvernement hongrois de renvoyer le chargement en Autriche. Le Gouvernement hongrois repoussa cette requête, puis ordonna la confiscation, la mise hors d'usage et la vente de ce matériel <sup>121</sup>.

**78.** — Le premier février, les Gouvernements roumain, yougoslave et tchécoslovaque réclamèrent l'intervention du Conseil, en vertu de l'art. 143 du Traité <sup>122</sup>. Le Président en exercice M. Tcheng-Loh, pria le Secrétaire général de télégraphier à Budapest qu'il serait prudent de surseoir à l'exécution de la décision prise, le Conseil devant examiner l'affaire. Le Gouvernement hongrois répondit que, par courtoisie envers la personne du Président, et bien qu'il n'y fut nullement obligé, il ne manquerait pas de prier les acquéreurs de laisser le matériel sur place. Ainsi fut fait, et les mitrailleuses restèrent entreposées dans les wagons à Szent Gotthard <sup>123</sup>.

**79.** — Le Conseil examina l'affaire le 7 mars et, en vue d'une étude spéciale de la question, décida de constituer un comité formé de trois membres <sup>124</sup>. Ayant pris l'avis d'experts techniques, ce comité présenta un rapport dont le Conseil prit acte le 7 juin. La résolution adoptée alors témoigne du regret que le Gouvernement hongrois ait appliqué les règlements nationaux sans songer que la présence en Hongrie d'un convoi clandestin de matériel de guerre revêtait une gravité particulière, étant données les obligations assumées par ce pays en matière d'armements. Le Conseil constata en outre avec regret que la destination définitive du convoi n'avait pu être déterminée et il exprima l'espoir que de tels faits ne se renouveleraient pas <sup>125</sup>.

**80.** — D'autre part, le Conseil remarqua qu'en présence d'incidents semblables à celui qui venait de se produire il était complètement désarmé; au cours de la séance du 7 mars, M. Tcheng-Loh ne craignit pas de déclarer que, ne pouvant faire entrer son intervention dans la sphère du droit, il ne pouvait la considérer que comme un conseil amical à l'adresse du Gouvernement hongrois <sup>126</sup>. C'est pourquoi, afin de suppléer à l'insuffisance de ses pouvoirs, le Conseil prit la résolution suivante : « 1. Le Conseil estime que si une question est soumise à son examen, il est hautement désirable que les gouvernements intéressés prennent toutes les mesures nécessaires ou utiles pour empêcher, sur leurs territoires respectifs, tout ce qui serait de nature à compromettre l'examen ou le règlement de cette question par le Conseil. 2. Lorsque le Conseil est saisi d'une demande d'investigation ou d'un cas où un différend aurait été porté à l'ordre du jour en invoquant le § 2 de l'art. 11 ou d'autres articles du Pacte tels les

art. 13 ou 15, le Secrétaire général s'adressera immédiatement aux Parties intéressées pour attirer leur attention sur le texte de la décision ci-dessus avec prière, au nom du Conseil, de bien vouloir lui faire parvenir sans délai leurs réponses, aux fins de communication au Conseil, avec indication des mesures prises »<sup>127</sup>.

81. — L'utilité de cette résolution nous paraît au moins contestable. Il est vrai que les règles établies en vue de l'exercice du droit d'investigation n'accordent pas au Conseil le pouvoir d'édicter des mesures conservatoires ; le Président en exercice aurait pu, néanmoins, se souvenir que trois ans auparavant M. Briand, prenant seul la responsabilité d'une intervention directe, était parvenu à faire suspendre des hostilités déjà engagées. Au reste, la nouvelle résolution du Conseil qui, bien entendu, ne l'investit pas du pouvoir de prescrire des mesures provisoires obligatoires mais, tout au contraire laisse aux gouvernements le soin de déterminer celles qui paraissent indispensables, n'innove que sur un seul point ; elle élargit, en effet, le cercle des compétences que les art. 11 et 15 du Pacte attribuent au Secrétaire général<sup>128</sup>.

*N° 2. — L'affaire de l'expropriation des biens situés en Roumanie appartenant aux Optants hongrois*

82. — Le cas que nous allons étudier présente un intérêt considérable ; jamais peut-être le Conseil de la Société des Nations n'a trouvé une occasion aussi favorable de faire respecter le Droit ; il est regrettable qu'il l'ait laissé échapper.

Malgré la création des tribunaux arbitraux mixtes, le Conseil de la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale furent souvent sollicités d'in-

tervenir afin de régler les questions extrêmement nombreuses, variées, et parfois complexes qui naissent de l'application des Traités de Paix. Le conflit qui s'est élevé entre la Hongrie et la Roumanie résulte d'atteintes portées par le Gouvernement de Bucarest aux propriétés des ressortissants hongrois qui, en tant qu'elles sont situées sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, bénéficient d'une protection particulière en vertu du Traité de Trianon <sup>120</sup>. Les propriétaires ayant opté conformément à l'art. 63 de ce traité, pour la nationalité hongroise furent dépossédés en vertu d'une loi qui étendit la réforme agraire accomplie en Roumanie aux territoires annexés. Les indemnités allouées par le Gouvernement roumain furent insignifiantes <sup>120</sup>.

**83.** — S'étant tout d'abord adressé à la Conférence des ambassadeurs, laquelle se déclara incompétente, le Gouvernement hongrois qui considérait les expropriations opérées sur les biens des optants comme contraires au Traité de Trianon requit, le 15 mars 1923, l'intervention du Conseil de la Société des Nations en vertu de l'art. 11, alinéa 2, du Pacte. Le Conseil ne prit toutefois connaissance de l'affaire que durant le mois suivant, au cours d'une session ordinaire, car aucune mesure d'urgence ne paraissait nécessaire.

**84.** — Il s'abstint, ce qui est naturel <sup>121</sup>, de statuer sur le fond de la question ainsi que le lui demandait le Gouvernement hongrois <sup>122</sup>; mais il essaya d'orienter les Parties dans la direction de La Haye afin que la Cour permanente de Justice internationale tranchât le différend par un arrêt. M. Titulesco, affirmant que l'affaire mettait en cause un intérêt vital pour la Roumanie, repoussa catégoriquement cette proposition. En présence

de cette résistance, le Conseil essaya de persuader le représentant de la Roumanie d'accepter que l'on demandât simplement un avis consultatif ; cette nouvelle proposition n'eut pas plus de succès que la précédente. Le règlement de la question fut alors ajourné à la session suivante du Conseil ; M. Adatci reçut mission cependant de chercher des bases sur lesquelles les délibérations pourraient se poursuivre. Les représentants de la Hongrie et de la Roumanie se réunirent durant le mois de mai à Bruxelles et négocièrent sous la présidence de M. Adatci mais aucun accord ne fut réalisé.

Au cours de sa session de juillet, le Conseil examina le rapport de ce dernier et adopta une résolution par laquelle il exhortait le Gouvernement hongrois à apaiser les esprits de ses ressortissants tandis que le Gouvernement roumain était prié de faire preuve de bonne volonté à l'égard des intérêts des optants <sup>133</sup>. Cette résolution ne rencontra pas l'assentiment du comte Apponyi et voila mal l'échec du Conseil.

**85.** — Quelques mois plus tard, les optants hongrois demandèrent au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois de déclarer que l'expropriation de leur biens était contraire à l'art. 250 du Traité de Trianon et de condamner l'Etat roumain à les leur restituer. Le Tribunal était en outre prié de fixer le montant des indemnités dues aux optants en conséquence des dommages subis et des frais encourus à la suite des mesures édictées par le Gouvernement roumain <sup>134</sup>. Après avoir repoussé la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale, le Gouvernement de Bucarest ne pouvait décemment reconnaître celle du Tribunal arbitral ; il en contesta la compétence en affirmant qu'il ne considérerait pas la sentence comme valide.

La décision juridictionnelle se fit attendre longtemps ; elle ne fut rendue que le 10 janvier 1927. Le Tribunal estima que, loin de limiter son intervention aux cas de liquidations consécutives à la guerre, l'art. 250 du Traité de Trianon lui attribuait la compétence de connaître de toutes spoliations contraires au Droit international. Considérant alors que les faits invoqués par les optants hongrois suffisaient pour que l'on pût considérer les mesures ordonnées par le Gouvernement de Bucarest comme violant le principe du respect des droits acquis et par conséquent comme tombant sous le coup de cet article, il se déclara compétent et enjoignit au défendeur d'envoyer sa réponse au fond <sup>135</sup>. Tout aussitôt, le Gouvernement roumain annonça qu'il refusait de donner suite à cette injonction et que le juge désigné par lui ne siégerait plus au Tribunal lorsque celui-ci connaîtrait d'affaires touchant la réforme agraire <sup>136</sup>.

**86.** — Peut-être le Gouvernement roumain éprouvait-il lui-même quelques doutes quant à la légitimité de son acte, car invoquant à son tour l'art. 11, alinéa 2, du Pacte, il sollicita du Conseil l'autorisation d'exposer les motifs qui avaient dicté sa conduite ; de son côté, le Gouvernement hongrois, se basant sur l'art. 239 du Traité de Trianon, pria le Conseil de désigner deux juges suppléants afin que le Tribunal arbitral pût fonctionner <sup>137</sup>.

Dès l'abord, le Conseil considéra que le problème qui lui était posé présentait des complications et qu'il convenait d'agir avec prudence ; c'est pourquoi il constitua trois de ses membres en comité chargé de rechercher une solution. Sir Austen Chamberlain ayant été désigné comme rapporteur, les représentants des deux Etats en litige furent priés de se rendre à Londres et les délibéra-

tions se poursuivirent d'abord en cette ville, à Genève ensuite. Les efforts du rapporteur du Conseil furent aussi vains que ceux de son collègue japonais quatre ans auparavant ; ses tentatives visant à l'établissement des bases d'un accord à conclure entre la Hongrie et la Roumanie échouèrent complètement. Jugeant alors toute conciliation impossible, le Comité résolut de proposer au Conseil les mesures susceptibles de régler le différend.

87. — Le 17 septembre, sir Austen Chamberlain présenta au Conseil le rapport qu'il avait élaboré avec ses deux collègues. Le Comité était d'avis, étant donné l'appel basé sur l'art. 11 du Pacte adressé au Conseil, que ce dernier faillirait à son rôle politique de médiateur et de conciliateur si, ne considérant ses attributions que sous leur angle juridique, il se bornait à faire droit à la requête du Gouvernement hongrois <sup>128</sup>. Il lui avait paru indispensable d'aborder le fond du litige ; ce faisant la première question qui s'était présentée était celle de savoir si le Tribunal arbitral mixte était compétent pour connaître les demandes introduites par les optants bien que celles-ci fussent motivées par l'application de la loi agraire roumaine. Le Comité avait sollicité, sur ce point, une consultation juridique dont la conclusion était que, notwithstanding l'origine de ces demandes, la compétence du Tribunal ne devait pas être exclue. Le Comité soulignait néanmoins que les attributions de l'organe juridictionnel avaient été établies et étaient réglées par le Traité de Trianon ; il importait donc de déterminer les conditions auxquelles ce Traité en subordonnait l'exercice. Adoptant l'interprétation donnée par les juristes, il priait le Conseil de recommander aux Parties l'adoption de trois principes <sup>129</sup> qui prendraient force

de loi à l'égard du Tribunal remis en état de fonctionner par le retour du juge roumain. Enfin, prévoyant sans doute que les deux Etats en litige pourraient éprouver quelque peine à accepter ses propositions, ce qui contraindrait peut-être le Conseil à compléter le Tribunal, le Comité estima qu'il était opportun, avant de satisfaire à la requête de la Hongrie, de s'assurer que cette dernière donnait son assentiment aux trois principes énoncés dans le rapport. L'application de ces principes qui, en assimilant la situation juridique des optants hongrois à celle des ressortissants roumains, les aurait dépouillés de la protection du Droit international que le Tribunal arbitral mixte leur avait expressément reconnue, était d'autant plus inadmissible pour le Gouvernement de Budapest que le Comité s'était refusé à prendre en considération la question des indemnités <sup>140</sup>.

Les propositions du Comité provoquèrent une très vive discussion au sein du Conseil <sup>141</sup>. Prié de donner son avis, le comte Apponyi ne dissimula pas que l'interprétation du Traité de Trianon soumise à son gouvernement ne lui paraissait pas, quelle que fût l'autorité de ses auteurs, posséder une valeur incontestable; puis, faisant abstraction des intérêts particuliers des optants, afin de considérer l'intérêt général de la question, il adjura le Conseil de ne pas porter atteinte à l'indépendance de la juridiction arbitrale en lui imposant l'observation de règles étrangères au Traité <sup>142</sup>. Au surplus, il annonça que le Gouvernement hongrois consentait à soumettre à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale la question de savoir si le Tribunal arbitral mixte avait excédé ses pouvoirs. Intervenant à son tour, M. Titulesco se déclara entièrement d'accord

avec les conclusions du rapport. Le représentant de la Roumanie estimait que le Conseil, en tant qu'organe politique, ne devait pas se considérer comme lié par les dispositions de procédure établies par l'art. 239 du Traité<sup>143</sup>. D'autre part, il fit observer qu'il n'existait aucune procédure permettant de faire cesser les sentences entachées d'excès de pouvoir, qu'il n'était donc pas question de contraindre le Gouvernement roumain à charger la Cour de cette mission.

Les propositions du Comité furent d'ailleurs loin de trouver un accueil favorable auprès des autres membres du Conseil. M. Paul-Boncour parut, il est vrai, disposé à leur accorder son approbation ; par contre, MM. Stresemann, Scialoja, London et Urrutia furent d'avis qu'il serait peut-être indispensable de solliciter l'avis de la Cour permanente de Justice internationale afin de connaître la portée des obligations stipulées par l'art. 239 du Traité, mais qu'il n'appartenait évidemment pas au Conseil de se prononcer sur la validité de la sentence du Tribunal arbitral, ni de circonscrire l'étendue de ses compétences.

Renonçant à la sanction juridique suggérée par le Comité et s'abstenant d'inviter la Roumanie à rendre son juge national au Tribunal, le Conseil se borna, en définitive, à prier les deux gouvernements en conflit d'examiner les trois principes insérés dans le rapport de sir Austen Chamberlain.

**88.** — Le Gouvernement hongrois ne put, ce qui ne saurait surprendre, accepter les principes qu'on lui proposait et l'affaire revint devant le Conseil.

M. Titulesco ayant été empêché d'assister à la session de décembre, le Conseil jugea opportun d'ajourner

l'examen de la situation et la question resta en suspens jusqu'au mois de mars 1928. Le Conseil constata alors que les données du problème n'avaient guère varié et adopta une résolution par laquelle il déclara que la meilleure solution serait un accord conclu par les Parties en s'inspirant des principes proposés au mois de septembre, et il offrit d'adjoindre au Tribunal arbitral mixte, reconstitué par le retour du juge roumain, deux personnes ressortissant d'Etats restés neutres au cours de la dernière guerre. Le Tribunal formé ainsi de cinq membres aurait eu mission de connaître des requêtes émanant des optants <sup>144</sup>.

89. — A son tour, le Gouvernement roumain fit opposition ; le comte Apponyi et M. Titulesco furent par conséquent contraints de reprendre le chemin de Genève. La résolution que le Conseil adopta le 8 juin trahit nettement sa lassitude ainsi que son désir d'être délivré de la question. Il exprima son profond regret que les deux gouvernements n'eussent pu, en s'inspirant de ses recommandations antérieures, se mettre d'accord et il leur demanda instamment de liquider le différend par voie de concessions réciproques <sup>145</sup>. Cette résolution ne résolvait évidemment pas le problème et le Conseil risqua d'avoir à s'en préoccuper une fois encore. En effet, invoquant les art. 13, alinéa 4, et 14 du Pacte, ainsi que l'art. 239 du Traité de Trianon le Gouvernement hongrois le pria de donner effet à la décision du Tribunal arbitral en désignant les deux juges suppléants dont la présence est indispensable au cours de la procédure et de solliciter éventuellement l'avis de la Cour permanente de Justice internationale afin d'éclairer les points juridiques en litige <sup>146</sup>. Mais avant que le Conseil eût abordé l'étude des

suites à donner à cette nouvelle requête, la Hongrie la Roumanie engagèrent des négociations directes dont l'issue heureuse parut d'emblée si certaine qu'il s'abstint d'intervenir.

90. — Enfin un an et demi plus tard, le 12 mai 1930, le Conseil put constater que les accords, signés à La Haye et Paris, relatifs aux réparations orientales avaient résolu le problème des optants hongrois et retira la question de son ordre du jour.

91. — La conclusion qui se dégage de cette affaire est que le Conseil a manqué à sa mission ; l'on peut admettre que, constatant l'opposition du Gouvernement roumain à un règlement arbitral ou judiciaire, il ait tenté de régler le différend par voie de médiation entre les Parties, mais il est évident que l'art. 11 du Pacte ne l'autorisait pas à statuer sur les compétences d'une autorité juridictionnelle et, à plus forte raison, celles-ci étant établies, à en limiter l'étendue. Dès l'instant où, se prévalant de la chose jugée, le Gouvernement hongrois demandait au Conseil de compléter le Tribunal arbitral mixte amputé par le départ du juge roumain, il devait satisfaire à cette requête sans se préoccuper de l'attitude, d'ailleurs inadmissible, du Gouvernement de Bucarest ; en effet, il s'agit ici d'un devoir gouvernemental qui ne saurait être subordonné à aucune condition<sup>147</sup>. L'art. 239 du Traité de Trianon est, il est vrai, conçu en des termes tels qu'il pouvait s'élever quelques doutes quant à la possibilité de l'appliquer en l'espèce<sup>148</sup>, mais, à son défaut, la dernière phrase de l'art. 13, alinéa 4 du Pacte, ne laisse aucun doute sur le rôle assigné au Conseil : « Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures

qui doivent en assurer l'effet »<sup>149</sup>. Seule la nécessité de parer d'urgence à une menace de guerre imminente aurait pu l'autoriser, non pas à refuser de désigner les juges suppléants, mais à différer l'exécution de cette obligation<sup>150</sup>.

---

## CHAPITRE III

---

### LA PORTEE DE L'ART. 11

---

#### § 1

#### Généralités

**92.** — Loin de définir avec toute la précision désirable les attributions des organes de la Société des Nations, le Pacte, au contraire, laisse planer sur ce point une brume assez dense. En effet, l'art. 11 ni aucune des autres dispositions constitutionnelles ne permettent de tracer une frontière absolument nette entre les pouvoirs de l'Assemblée, du Conseil et de la Cour permanente de Justice internationale. Par conséquent, l'on ne saurait être très surpris de constater que le Conseil, à plus d'une reprise, ait été tenté de sortir de son rôle en empiétant sur le domaine réservé aux deux autres organes. Cette confusion des pouvoirs dont nous avons signalé, dans les pages précédentes, tous les inconvénients pratiques est d'autant plus fâcheuse que, les décisions des autorités de la Société des Nations étant sans recours, les conflits de compétence qui peuvent s'élever entre elles ne sont du ressort d'aucune juridiction.

**93.** — Il importe que le Conseil se rende compte qu'il

ne lui appartient pas de s'ériger comme cela lui est arrivé en juge ou en législateur <sup>151</sup>, de trancher les litiges qui lui sont soumis ou de modifier les clauses des accords internationaux, mais qu'il est investi d'une fonction gouvernementale lui conférant la mission de veiller au maintien de la Paix dans le monde <sup>152</sup> et, étant donné que l'ordre et la tranquillité ne peuvent se fonder que sur le Droit, de faire respecter le Pacte de la Société des Nations et les traités <sup>153</sup>.

**94.** — Le Conseil peut être contraint d'agir d'urgence afin de parer à une menace de guerre imminente, il peut aussi être prié d'examiner un différend susceptible d'entraîner une rupture ; nous allons étudier, au cours des pages suivantes, le caractère que revêt son intervention en de tels cas, mais auparavant il convient de jeter quelque lumière sur un point particulier. L'organe gouvernemental de la Société des Nations ne siège pas en permanence, il est donc nécessaire de déterminer qui a qualité pour le convoquer en session extraordinaire et de préciser les pouvoirs dont son Président peut disposer avant qu'il se réunisse.

## § 2

### **Convocation du Conseil**

#### **Attributions du Président en exercice**

**95.** — A teneur de l'art. 4, alinéa 3, du Pacte, le Conseil de la Société des Nations doit se réunir une fois par an au moins <sup>154</sup> ; en fait, depuis 1920, il ne se passa pas une seule année où celui-ci, afin de régler les innombrables affaires qui lui sont soumises, n'ait tenu trois ou même quatre sessions ordinaires <sup>155</sup>. En outre, mis en présence

de guerres menaçantes, l'organe gouvernemental de la Société des Nations fut, à plusieurs reprises, contraint de tenir des réunions extraordinaires <sup>156</sup>. En effet, les circonstances peuvent parfois exiger une convocation immédiate, il importe donc de charger de cette mission un fonctionnaire permanent et facilement accessible; le Secrétaire général de la Société des Nations remplit parfaitement ces conditions. A ce sujet, remarquons que le Règlement intérieur du Conseil (art. 1) prévoit que la réunion de cet aréopage <sup>157</sup> aura lieu sur convocation du Président, les cas tombant sous le coup de l'art. 11 du Pacte étant toutefois réservés; en pareilles circonstances, lorsqu'une intervention immédiate paraît indispensable, le Secrétaire général peut convoquer le Conseil sans avoir à solliciter l'autorisation du Président <sup>158</sup>. Il nous paraît même qu'il peut prendre une telle décision en l'absence de toute requête émanant d'un gouvernement et invoquant l'art. 11, car en présence d'une menace de guerre imminente, le Conseil a le devoir d'intervenir d'office <sup>159</sup>.

96. — Quelle que soit cependant la célérité du secrétariat, il s'écoulera toujours un certain délai jusqu'à la réunion du Conseil <sup>160</sup>; c'est alors qu'apparaît l'importance du rôle dont est chargé le Président du Conseil. Ce dernier représente un élément de permanence entre les sessions ordinaires; l'on ne sera donc pas surpris de constater l'intérêt que présente sa fonction bien qu'elle fût ignorée du Pacte <sup>161</sup>.

97. — L'une des premières et certainement des plus remarquables interventions du Président en exercice a été motivée par des événements d'une exceptionnelle gravité; en effet, si M. Briand en 1925 n'avait pas adressé son avertissement mémorable à la Grèce et à la Bulgarie,

il est probable que, lors de sa réunion, le Conseil se serait trouvé en présence d'une guerre balkanique dont les conséquences auraient pu entraîner un conflit européen. L'action du Président en exercice s'est manifestée dès lors à plus d'une reprise, dans des cas moins graves mais avec autant de succès <sup>162</sup>, c'est pourquoi les rédacteurs du rapport approuvé par le Comité du Conseil ont pu reconnaître la légitimité de cette action, ainsi que son utilité <sup>163</sup>. Cela étant établi, l'on s'étonnera de constater que, durant l'année qui suivit l'adoption de ce rapport, le Président Tcheng-Loh, qui était intervenu d'une façon indirecte et avec une extrême timidité auprès du Gouvernement hongrois, ait déclaré que son action devait être placée hors des cadres du Droit <sup>164</sup>. Par suite, le Conseil, envisageant la nécessité de prescrire des mesures conservatoires lorsque des incidents analogues à ceux de Szent Gotthard se présentent, estima convenable d'élargir le cercle des compétences du Secrétaire général, au risque d'amoindrir les pouvoirs du Président en exercice <sup>165</sup>. En ce qui concerne la convocation du Conseil, nous avons, il est vrai, reconnu un droit d'initiative au Secrétaire général car, résidant en permanence à Genève et disposant d'une station radioélectrique, il nous paraît être mieux placé pour remplir cette mission que le Président qui risquerait de se trouver au moment critique dans quelque ville d'Extrême-Orient ou de l'Amérique du Sud; il n'en serait pas moins fâcheux de reconnaître au secrétariat le pouvoir de prescrire des mesures conservatoires, étant données les autres fonctions dont il est par ailleurs investi <sup>166</sup>. Au reste la résolution du 7 juin 1928 ne va pas aussi loin, car le Conseil ne s'est pas cru autorisé à imposer quoi que ce soit aux gouvernements, pas même des mesures

conservatoires ; elle nous paraît cependant inopportune ; si même on admet qu'elle n'affecte pas les pouvoirs du Président <sup>167</sup>, elle en rend l'exercice plus difficile. Il est à craindre, en effet, qu'après avoir répondu à la requête du Secrétaire général, les gouvernements ne réservent pas un accueil très favorable aux prescriptions qui pourraient par la suite émaner du Président en exercice.

**98.** — Il va sans dire que la désignation de la personnalité apte à remplir des fonctions aussi délicates revêt une importance considérable ; l'on ne saurait donc être satisfait de ce que par l'adoption d'un système de roulement <sup>168</sup>, le Conseil se soit dépouillé de la faculté de désigner, lorsque des événements graves sont à craindre, un président investi d'une autorité suffisante <sup>169</sup>. Cependant, quel que soit le prestige qui s'attache à ce dernier, quelle que soit la puissance de l'Etat qu'il représente, les actes qu'il accomplit sous sa propre responsabilité devront être soumis au Conseil qui en appréciera l'opportunité. L'action du Président en exercice ne sera sans doute que bien rarement désavouée par le Conseil.

### § 3

#### **Le Conseil et le maintien de la Paix**

##### *§§ 1. — Le devoir d'intervention*

**99.** — Mis en présence d'une guerre ou d'une menace de guerre, le Conseil doit intervenir d'office sans attendre d'être saisi d'une requête à cet effet <sup>170</sup> ; car, les gouvernements nationaux n'étant évidemment pas qualifiés pour déterminer sur le terrain international la nature juridique de leurs propres actes, lui seul peut

apprécier avec objectivité la gravité des situations qui peuvent en résulter <sup>171</sup>.

**100.** — Lorsque la paix est menacée, le Conseil n'a pas à tenir compte des procédures en cours devant les autres organes internationaux; en pareils cas, les mesures préventives qu'il prescrit prennent une telle importance que leur exécution, même si elle entrave ces organes dans l'exercice de leurs compétences, doit être assurée en tout état de cause <sup>172</sup>. C'est ainsi que le Conseil prit soin de réserver son droit d'intervention pour la sauvegarde de la paix lorsqu'il saisit l'Assemblée du conflit sino-japonais <sup>173</sup>.

La nécessité de maintenir l'ordre public international peut parfois autoriser le Conseil à retarder les mesures d'exécution d'une décision judiciaire ou arbitrale. En effet, il pourrait arriver en cas d'inexécution d'une décision de la Cour permanente de Justice internationale ou d'un tribunal arbitral, que l'Etat en faveur duquel elle était rendue soit tenté de recourir à la force pour réaliser son droit. Ce cas advenant, le Conseil doit, en premier lieu, prévenir ou, le cas échéant, ordonner de suspendre les hostilités; ce n'est qu'après avoir rempli cette mission qu'il peut user du poids de son autorité pour obtenir l'exécution de la décision juridictionnelle <sup>174</sup>.

**101.** — Pourrait-on conclure de ce qui précède que le Conseil ait l'obligation d'intervenir dans tous les cas où il en est requis? Nullement, il reste toujours juge de l'opportunité de son intervention. Aussi bien s'est-il abstenu à plus d'une reprise, et contenté de recommander aux gouvernements qui l'avaient sollicité, d'appuyer, pour déclencher son action, sur un autre levier, tel, par exemple, celui de la procédure établie pour l'examen des plaintes émanant des minorités <sup>175</sup>.

§§ 2. — *Le rétablissement du statu quo ante bellum*

**102.** — Les mesures que peut prendre le Conseil, lorsque la guerre a éclaté ou qu'elle est menaçante, ont été, comme nous l'avons dit précédemment, énoncées dans le rapport approuvé par le Comité du Conseil ; ce dernier a constitué une sorte de clavier sur lequel le Conseil peut jouer à son gré selon les circonstances <sup>176</sup>.

Il ne s'agit, d'ailleurs pas exclusivement de mesures d'ordre militaire ; le rapport note, en effet, que le Conseil peut prendre de même des mesures d'ordre industriel, économique et financier. Les mesures d'ordre militaire devront avant tout viser, les hostilités étant engagées, au rétablissement du *statu quo ante bellum*, c'est-à-dire à l'évacuation des territoires étrangers envahis d'une manière illégale <sup>177</sup>. Il en fut ainsi, on l'a vu <sup>178</sup>, lors du conflit gréco-bulgare de 1925 ; le Conseil eut, sans trop de difficultés, la satisfaction de constater l'efficacité de son intervention. Malheureusement ce cas est unique dans les annales de la Société ; par ailleurs, la Pologne possède Vilna aujourd'hui encore et la Mandchourie n'a pas été restituée à la République chinoise. Dans ces deux cas, le Conseil n'a pu empêcher les gouvernements d'Etats puissants de commettre des actes de justice propre, c'est-à-dire d'intervenir, sans son autorisation, pour la protection de leurs privilèges ou intérêts et de créer des états de faits illégaux.

**103.** — Les rédacteurs du rapport ne se sont d'ailleurs pas tant préoccupés des situations illégales qui pourraient résulter des actes de guerre que des moyens susceptibles de prévenir de tels actes. Suivant leur avis, le Conseil, en cas de menace de guerre, pourrait interdire aux Etats en conflit de mobiliser leurs forces armées, indiquer à

ceux-ci les mouvements de troupes, les préparatifs militaires ou industriels, les opérations économiques ou financières dont ils doivent s'abstenir ; en un mot, le Conseil doit veiller au maintien du *statu quo militaire normal en temps de paix* tandis que les procédures de règlement pacifique suivent leur cours. Auparavant déjà le Protocole de Genève, en son art. 7<sup>179</sup>, imposait aux Etats signataires l'obligation de maintenir, avant l'ouverture et durant le cours de ces procédures, leurs forces armées sur le pied de paix. Bien qu'elle fût flanquée de garanties dont l'efficacité ne saurait être mise en doute (l'Etat convaincu par le Conseil d'une violation de cet engagement aurait couru grand risque d'être considéré comme agresseur), cette disposition fit l'objet d'une critique très vive, sinon très rationnelle ; le représentant de l'Empire britannique, sir Austen Chamberlain déclara, en effet, que son adoption ne manquerait pas de favoriser l'agresseur au détriment de la nation se trouvant en état de légitime défense : Cette dernière serait brusquement privée de sa liberté d'action alors que son adversaire, ayant pu se préparer à loisir pour l'agression, aurait placé ses forces armées dans les positions les plus favorables<sup>180</sup>.

Si nous suivons cette question au cours des discussions qu'elle provoqua par la suite, nous constatons qu'elle reparait lors des débats du Comité d'arbitrage et de sécurité ; la deuxième suggestion allemande portait en effet sur le maintien ou le rétablissement du *statu quo militaire normal du temps de paix*. Lord Cushead s'opposa avec non moins de netteté que son prédécesseur à ce que l'on reconnût de tels pouvoirs au Conseil<sup>181</sup> ; M. Paul-Boncour ayant, à son tour, fait remarquer que cette proposition, à défaut d'un accord

sur la réduction des armements, tablait pour l'instant sur une notion encore indéterminable<sup>182</sup>, le Comité se rendit à cette dernière considération et la suggestion fut écartée<sup>183</sup>.

**104.** — Ce n'est pas cependant que l'objection fût péremptoire ; la situation désignée comme *statu quo militaire normal en temps de paix*, bien que non réglementée par des actes objectifs internationaux ne saurait, pour autant, être taxée de notion indéterminable ; elle résulte des exigences de l'équilibre des forces nationales et, pour le moment, les différentes législations règlent cette matière sans subir de restrictions. A notre avis, l'argument qui fit rejeter la deuxième suggestion de la délégation allemande n'est donc pas concluant ; seule la défiance qu'éprouvent les gouvernements nationaux à l'égard de l'intervention du Conseil les poussé à refuser à ce dernier le pouvoir d'ordonner une démobilisation et l'abstention de tout préparatif militaire. Au surplus, la question que pose le maintien ou le rétablissement du *statu quo* est intimement liée à celle du contrôle de l'exécution des mesures prescrites par le Conseil et l'on peut être surpris, à bon droit, que le Comité ait pu arriver à un accord sur ce dernier point sans revenir sur le premier.

§§ 3. — *Le Conseil propose la conclusion d'un armistice*

**105.** — L'opportunité de recommander la conclusion d'un armistice aux Etats entre lesquels les hostilités ont été engagées a souvent fait l'objet de discussions au sein des organes de la Société ; M. Rutgers, en particulier, l'avait proclamée lors de l'élaboration de son mémorandum<sup>184</sup>. Auparavant déjà les auteurs du Protocole de Genève, hantés par le désir de faciliter l'application de

l'art. 16 du Pacte, n'avaient pas manqué de donner à cette mesure qu'ils mettaient à la disposition du Conseil une importance capitale en la rattachant à la procédure instituée pour la détermination de l'agresseur. Aux termes du Protocole, le Conseil aurait eu, tous ses efforts étant demeurés vains et comme en désespoir de cause, le devoir de proposer aux Etats en conflit un armistice dont il aurait fixé lui-même les conditions, en prenant ses décisions à la majorité des deux tiers ; l'Etat coupable d'une violation de ces conditions eût été considéré comme agresseur <sup>185</sup>.

La question fut reprise dans les suggestions de la délégation allemande mais cette dernière se garda, ainsi que nous l'avons vu <sup>186</sup>, d'aborder le problème de la détermination de l'agresseur ; l'armistice proposé par le Conseil aurait prévu avant tout le respect des compétences gouvernementales et la cessation des entraves apportées à leur exercice. Lorsque la troisième suggestion vint en discussion au Comité d'arbitrage et de sécurité, Lord Cushendun déclara avec raison que si l'on accordait au Conseil le pouvoir de prescrire un armistice on risquerait de le voir entraîné à s'occuper de choses qui ne le regardent en aucune manière ; il estimait que le Conseil aurait rempli tout son rôle en obtenant la cessation des hostilités ainsi que le respect des compétences attribuées aux gouvernements légitimes dans les territoires occupés d'une manière illégale, il proposait en outre que le Conseil pût étendre sa sollicitude aux zones démilitarisées <sup>187</sup>. Le Comité tint compte de ces observations : le modèle de Traité ni la Convention générale n'ont reconnu au Conseil le pouvoir de prescrire un armistice <sup>188</sup>.

**106.** — La décision du Comité d'arbitrage et de sécu-

rité nous paraît heureuse car il faut reconnaître, en effet, que les conditions d'un armistice peuvent être extrêmement étendues ; indépendamment de la suspension d'armes proprement dite, il peut contenir des clauses de sauvegarde et de sécurité et instituer, dès avant la conclusion du traité de paix, un régime tout nouveau de frontières et de compétences gouvernementales<sup>199</sup> ; c'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que l'armistice du 11 novembre 1918, imposé à l'Allemagne par les Puissances alliées et associées, comporte pour celle-ci renonciation aux Traités de Brest-Litowsk et de Bucarest<sup>200</sup>. Il est évident qu'on ne saurait investir le Conseil de pareils pouvoirs ; il doit se borner à exiger la cessation des hostilités et le rétablissement du *statu quo* détruit par l'acte de force. Il s'agit ici, non pas d'un armistice véritable mais de l'intervention d'un pouvoir sur-étatique préoccupé de maintenir l'ordre public international. Par la suite, les gouvernements nationaux restent seuls compétents pour régler leurs situations juridiques.

#### § 4

#### **Les conséquences résultant du refus d'exécuter les ordonnances du Conseil**

**107.** — Comme nous l'avons vu<sup>191</sup>, M. de Brouckère, puis les rédacteurs du rapport approuvé par le Comité du Conseil et plus tard M. Rutgers ont observé que le refus de la part d'un gouvernement de s'incliner devant les ordonnances du Conseil donnerait à ce dernier un élément d'appréciation important pour la détermination de l'agresseur ; cette observation nous paraît très juste. En effet, ainsi que nous allons l'établir, seul le Conseil,

dominant et jugeant la situation, pourrait désigner l'agresseur, avec objectivité si les événements l'y obligeaient.

**108.** — En fait, l'agression est un acte de force imputable à un gouvernement et qui, aux termes de l'art. 10; du Pacte, tend à porter atteinte à l'intégrité territoriale, et à l'indépendance politique d'un membre de la Société des Nations; ou encore, pour user d'une définition plus exacte parce que plus générale, c'est un acte de force qui vise à entraver l'exercice des compétences gouvernementales et à en modifier l'état de répartition<sup>192</sup>. En effet, il ne s'agit pas uniquement de la violation du territoire national de l'Etat attaqué mais encore d'atteintes portées à l'exercice des pouvoirs dont son gouvernement peut être, par ailleurs, investi. C'est ainsi que le Gouvernement britannique ne consentit à signer le Pacte Kellogg, qu'après avoir souligné que l'Empire avait un intérêt tellement vital au maintien de l'intégrité de certaines régions (il pensait semble-t-il à l'Egypte)<sup>193</sup> que leur protection contre toute attaque devait être considérée comme une mesure de légitime défense<sup>194</sup>.

**109.** — Nous avons déjà signalé<sup>195</sup> que la détermination de l'agresseur présente des difficultés quasi insurmontables, étant donné que les gouvernements ne sont aujourd'hui encore nullement disposés à abandonner le pouvoir d'apprécier l'opportunité de leur intervention. Les auteurs du Protocole de Genève ont tenté d'apporter une solution à ce problème en établissant, par avance, des définitions de l'agression qui eussent entraîné une détermination automatique de l'agresseur. Cette tentative échoua, sir Austen Chamberlain ayant déclaré que son gouvernement ne voulait pas assumer la responsa-

bilité découlant de l'application de sanctions militaires ou même économiques dont l'efficacité, si toutes les grandes Puissances n'y participaient pas, serait au moins problématique <sup>196</sup>. Si l'on considère la difficulté qu'éprouve le Conseil lorsqu'il veut contraindre le gouvernement d'un Etat important à respecter le Droit, cet argument paraît fondé; cependant le représentant de l'Empire britannique a négligé de tenir compte de l'aspect psychologique du problème. Il est évident que la certitude de se trouver en présence de tous les autres membres de la Société des Nations, unissant leurs forces armées et conjuguant les moyens de pression économique dont ils disposent, serait susceptible de faire réfléchir le gouvernement tenté de violer le Pacte.

Le Protocole de Genève étant écarté, sir Austen Chamberlain ne prononça pas un *non possumus* absolu mais il proposa la conclusion d'accords régionaux qui, en déterminant d'une façon plus précise les responsabilités encourues par les signataires, assureraient mieux le maintien de la paix dans les régions où elle est particulièrement menacée <sup>197</sup>. Cette idée trouva sa réalisation l'année suivante, lors de la signature des Accords de Locarno <sup>198</sup>. Ceux-ci prévoient une assistance immédiate des signataires d'une part à la France ou à la Belgique et d'autre part à l'Allemagne, en cas d'agression non provoquée imputable à l'une de ces Puissances. Il importe cependant de relever qu'il appartient au Conseil de désigner, en dernier ressort, l'agresseur auquel les sanctions doivent être appliquées <sup>199</sup>.

**110.** — En définitive, même en faisant abstraction de la difficulté aujourd'hui encore insurmontable que l'on éprouve, dès que l'on tente d'obtenir l'assentiment des

gouvernements à une détermination automatique de l'agresseur<sup>200</sup>, il apparaît qu'une telle détermination présente un très grave danger. En effet, le Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris lui-même laissent aux Etats attaqués le droit de se défendre<sup>201</sup>; en définissant par avance et d'une manière rigide les cas d'agression, on court le risque de faire appliquer les mesures prévues par l'art. 16 à la nation qui se trouve en état de légitime défense. Seul le Conseil peut déterminer, en connaissance de cause quel gouvernement a eu l'intention de commettre un acte de justice propre sans faire constater la légitimité de sa prétention par une autorité internationale : ce faisant, il n'éprouvera, sans doute, aucune difficulté. Constatant l'inexécution des mesures militaires prescrites par lui, il n'appliquera pas immédiatement l'art. 16 mais il fera exercer les mesures de pression que prévoit le rapport approuvé par le Comité du Conseil; ces mesures peuvent aller, de l'expression d'une simple désapprobation jusqu'à des démonstrations navales ou aériennes. Ce n'est que dans les cas d'une gravité exceptionnelle qu'il jugera opportun de faire usage des mesures extrêmes prévues par l'art. 16 du Pacte. En pareil cas, il reste à savoir si les membres de la Société seront disposés à courir le risque d'intervenir pour faire respecter le Droit.

## § 5

### **Responsabilités encourues en suite de la violation du Pacte**

**111.** — Lors du conflit gréco-bulgare, le Conseil, ayant pris connaissance des conclusions de la Com-

mission d'enquête, jugea bon de statuer sur les responsabilités et de fixer le montant des indemnités dues. La Grèce paya effectivement une indemnité à la Bulgarie pour les dommages causés par ses troupes sur le territoire bulgare. L'obligation de les réparer ne fit l'objet d'aucune discussion, dès que fut établi le fait que la Grèce ne se trouvait pas en état de légitime défense au moment des opérations militaires de Bulgarie. A son tour, le Gouvernement chinois, en sollicitant le Conseil d'intervenir, évoqua aussi les responsabilités encourues par le Japon ensuite de l'invasion de la Mandchourie; malheureusement, le Conseil n'a pas encore estimé opportun de se prononcer sur cette requête.

**112.** — Nous croyons d'ailleurs que l'organe investi de la fonction gouvernementale dans la Société des Nations sert de son rôle lorsqu'il statue sur la responsabilité découlant d'actes illégaux commis par un gouvernement; cette question doit être tranchée, en principe, par les voies judiciaires; aussi bien l'art. 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale dispose que sa juridiction s'étend aux différends d'ordre juridique portant sur l'existence d'une violation d'un engagement international ainsi que sur la nature et l'étendue de la réparation due à la suite d'une telle violation <sup>202</sup>.

**113.** — Un recours à la guerre en violation du Pacte fait naître deux espèces de responsabilités que nous devons distinguer clairement.

Il y a lieu de considérer tout d'abord les dommages subis par les individus ainsi que les atteintes portées aux domaines, public et privé, de l'Etat attaqué; de tels actes engagent la responsabilité de l'agresseur <sup>203</sup>. Il s'agit ici, pensons-nous, d'une responsabilité causale de

l'Etat en rupture de Pacte <sup>204</sup>. Ensuite, il serait désirable que l'on pût mettre en accusation les autorités qui se sont rendues coupables du crime d'agression. Malheureusement, on le sait, leur responsabilité pénale appartient encore au domaine du droit idéal, bien qu'une proposition ait été faite au Comité chargé d'élaborer le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, de conférer à cette dernière la compétence de connaître des crimes contre l'ordre public international <sup>205</sup>. L'Assemblée de la Société des Nations jugea que cette proposition était prématurée <sup>206</sup>. Il faudrait, en effet, établir tout d'abord un Code pénal international afin que puisse être observé le principe *Nulla poena sine lege* <sup>207</sup>.

## § 6

### **Le Conseil médiateur dans les conflits internationaux**

#### **§§ 1. — Le rôle du Conseil**

**114.** — Dans les pages qui précèdent, nous avons cherché à démontrer que le Conseil dispose des pouvoirs nécessaires pour prévenir les hostilités imminentes ou pour réprimer les actes de guerre. Ce devoir d'intervention doit s'accomplir en tout état de cause ; c'est en ce sens qu'on peut parler de l'omnivalence de l'art. 11 du Pacte <sup>208</sup>.

**115.** — Nous allons étudier le rôle du Conseil dans la procédure de règlement pacifique des différends qui ne sont soumis ni à la Cour permanente de Justice internationale, ni aux tribunaux arbitraux, ni aux commissions de conciliation. En son état actuel, la Société interna-

tionale n'ouvre pas une voie judiciaire pour la solution de tous les litiges ; de là, la nécessité d'une action médiatrice du Conseil. Toutefois, l'acceptation, qui tend à se généraliser, de la juridiction obligatoire attribuée à la Cour permanente de Justice internationale <sup>209</sup> ainsi que l'institution de nombreux tribunaux arbitraux permettent d'espérer que le Conseil pourra, un jour, être dispensé d'exercer sa fonction pré-juridictionnelle. Et, dès maintenant, il semble qu'on soit fondé à soutenir qu'il doit s'abstenir d'intervenir dans le règlement des différends qui font déjà l'objet d'une procédure ouverte devant la Cour, soit devant un tribunal arbitral, soit devant une commission de conciliation <sup>210</sup>.

**116.** — Chargé d'examiner la situation créée à la suite d'un litige international, le Conseil joue actuellement un rôle analogue à celui du prêteur dans la Rome antique <sup>211</sup> ; il s'efforce, en usant de son autorité, d'orienter les gouvernements sur la voie des procédures arbitrales ou judiciaires. A défaut de dispositions légales, il est investi d'une compétence discrétionnaire quant au choix de ces procédures et même quant à l'opportunité de son intervention <sup>212</sup>. Lorsqu'il le juge convenable, il peut, en effet, recommander aux litigants de chercher une solution au moyen d'un accord direct ; tel fut le cas lors de l'affaire des optants hongrois. Il ne se résolut, d'ailleurs à cette mesure qu'en désespoir de cause et après avoir reconnu l'impossibilité de contraindre le Gouvernement roumain à respecter le Droit. L'on peut craindre, avec raison, que le désistement du Conseil ne soit dicté, le plus souvent, que par le désir de voiler son impuissance ; il importe donc que, dans l'exercice de ses fonctions prétoriques, il jette dans la balance le poids de toute

son autorité afin de convaincre les gouvernements de prendre le chemin de La Haye.

**117.** — Saisi d'un litige, le Conseil prescrira d'abord des mesures conservatoires afin que la décision qui interviendra sur le fond ne soit pas par avance rendue inexécutable. Ensuite, selon les cas, il enverra une commission d'enquête sur les lieux, il pourra présenter le différend sous sa forme purement juridique, toute pression politique étant écartée, à la Cour permanente de Justice internationale, les deux phases de la procédure sont alors nettement distinctes : *in jure* et *in judicio*. Il pourra aussi renvoyer l'affaire à un tribunal arbitral et, à défaut d'entente entre les Parties, désigner lui-même les arbitres comme l'y autorisait l'art. 4 du Protocole de Genève<sup>213</sup>. Il pourra enfin, comme ultime moyen en présence d'une situation constituant un péril pour la paix du monde, recommander aux Etats en conflit de porter la question devant l'Assemblée, qui seule est compétente pour inviter les membres de la Société à reviser les traités devenus inapplicables<sup>214</sup>.

§§ 2. — *Le Conseil prescrit des mesures conservatoires d'ordre non militaire*

**118.** — Il importe que le Conseil, dans l'exercice de sa fonction prétorienne, puisse ordonner des mesures conservatoires, quelque insolite que cela paraisse, étant donné qu'il n'est pas investi de la fonction juridictionnelle<sup>215</sup>. Nous devons rappeler ici que la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale n'est pas obligatoire ; de ce fait, un espace considérable de temps peut s'écouler tandis que le Conseil s'efforce de convaincre les gouvernements intéressés à ouvrir une procédure judi-

ciaire ; les enquêtes et les investigations exigent toujours des délais prolongés durant lesquels les parties restent en face l'une de l'autre. Il est donc indispensable que le Conseil prenne d'emblée les mesures nécessaires afin que le *statu quo* soit maintenu et afin d'interdire tout acte nouveau qui rendrait plus difficile l'exécution des décisions judiciaires ou politiques qui interviendront subséquemment. Les mesures ordonnées par lui ont un caractère conservatoire, elles sont, par leur nature, essentiellement provisoires et visent au maintien ou au rétablissement des situations juridiques qui donnent naissance aux conflits. D'ailleurs, elles ne diffèrent en rien de celles que prend le Conseil en cas de guerre ou de menace de guerre et, du reste, seule leur connexité étroite avec les litiges peut expliquer, semble-t-il, le fait que d'ordinaire on attribue aux autorités judiciaires la compétence de les édicter. En conséquence, il importe de reconnaître à ces mesures la même importance qu'aux mesures ordonnées par le Conseil pour le maintien de l'ordre public international et de les leur assimiler.

**119.** — L'organe gouvernemental de la Société des Nations ne s'est pas fait faute d'en user dans le passé. Le 20 septembre 1920, il recommanda aux Gouvernements polonais et lithuanien d'adopter comme frontière provisoire les limites fixées le 8 décembre de l'année précédente par le Conseil suprême des Alliés <sup>215</sup>. Quelques années plus tard, le 29 octobre 1924, il fixa une frontière provisoire entre la Turquie et l'Irak <sup>217</sup>. Lors de l'affaire de Szent Gotthard son Président intervint sans attendre sa réunion, non sans hésitation d'ailleurs. Cette action, dont le résultat fut certainement décevant, parut à son auteur même, dépourvue de toute base légale ; il

est étrange qu'en cette occasion, personne n'ait songé à invoquer l'art. 11 du Pacte. Nous sommes contraints de reconnaître du reste que, loin de dissiper les doutes du Président en exercice, le Conseil s'est borné à exprimer le désir de voir, lorsqu'un différend est soumis à son examen, les gouvernements intéressés prendre toutes les mesures nécessaires ou utiles pour empêcher sur leurs territoires respectifs tout ce qui serait de nature à en compromettre le règlement. Ce n'est là qu'un simple vœu ; agissant en vertu du Pacte de la Société des Nations, le Conseil ne se juge donc pas lui-même autorisé à imposer aux litigants l'observation de mesures provisoires.

**120.** — En considérant, sur ce point, l'état du droit positif, nous constatons que la compétence de prescrire des mesures conservatoires appartient généralement aux autorités investies de la fonction juridictionnelle. Les Accords de Locarno, il est vrai, attribuent cette compétence non seulement à la Cour permanente de Justice internationale, aux tribunaux arbitraux et aux commissions de conciliation mais aussi au Conseil ; nous devons cependant relever que sa médiation n'est prévue qu'après l'échec de la procédure de conciliation et que seuls les litiges d'ordre politique peuvent être portés à sa connaissance<sup>218</sup>. Par contre l'art. 13, alinéa 4, du Pacte l'autoriserait à intervenir en tout cas si, contrairement à l'engagement assumé par eux, les gouvernements intéressés refusaient de se conformer aux mesures provisoires qui leur sont signifiées. On ne saurait oublier d'ailleurs que les Accords de Locarno ont une portée limitée ; M. Rutgers propose bien que le Conseil leur attribue une plus large extension en imposant des mesures provisoires, encore qu'il s'agisse de conflits échappant à l'application

de ces Accords <sup>219</sup>. Mais il est malheureusement à craindre que le Conseil éprouve des difficultés à obtenir l'exécution des mesures conservatoires qu'il aurait ordonnées sans l'assentiment des Parties intéressées, alors que les organes judiciaires eux-mêmes, à moins d'être investis de pouvoirs spéciaux à cet effet, ne s'y hasardent guère.

En ce qui concerne la Cour permanente de Justice internationale, l'art. 41 de son Statut, dont la rédaction témoigne d'une prudence extrême, n'accorde à ses ordonnances relatives aux mesures conservatoires qu'une portée indicative. Nous devons signaler cependant que l'autorité judiciaire de la Société des Nations est tenue de notifier au Conseil les mesures provisoires qu'elle estime opportunes. Ainsi donc, les Parties refusant de les exécuter, le rôle de ce dernier serait par avance clairement défini <sup>220</sup>.

Quant aux traités d'arbitrage et de règlement judiciaire, qui se sont multipliés durant les quinze dernières années, ils apportent des solutions fort diverses au problème de l'exécution des mesures provisoires. Les uns se bornent à imposer aux signataires l'obligation de s'abstenir de tout acte pouvant porter préjudice à l'exécution de la sentence <sup>221</sup>. D'autres déclarent obligatoires certaines catégories de mesures édictées par les tribunaux arbitraux <sup>222</sup>. D'autres enfin, et c'est le cas de l'Acte général de 1928, sans faire de distinction, proclament la force obligatoire de toutes les mesures provisoires édictées par les autorités judiciaires <sup>223</sup>.

**121.** — Quelle que soit la faveur dont jouissent actuellement les autorités judiciaires, elles voient cependant de nombreux conflits échapper à leur connaissance,

grâce au jeu des réserves que l'on trouve dans la plupart des traités d'arbitrage et de règlement judiciaire ; nous serions même tentés d'affirmer que la Cour permanente de Justice internationale et les tribunaux arbitraux ne sauraient donner une solution satisfaisante aux problèmes si nombreux qui ne peuvent être résolus sur la base du Droit en vigueur, car, même sous l'empire de l'article premier du Code civil suisse, il n'appartient pas au juge de faire œuvre de législateur<sup>224</sup>. C'est pourquoi, en considérant l'état actuel de la procédure législative internationale, il nous paraît que le rôle du Conseil prend une importance capitale lorsqu'il s'agit de régler l'un de ces conflits qui, en raison de la tension politique, présentent une gravité particulière. Malheureusement le succès de son action risque souvent d'être compromis par la nécessité d'observer la règle de l'unanimité ; à plus d'une reprise, en effet, le malencontreux veto des gouvernements intéressés l'a entravé dans l'accomplissement de sa tâche. Dans ces conditions, il est heureux que la Convention générale, entre les autres pouvoirs dont elle l'investit, lui permette, notamment, de prescrire des mesures conservatoires d'ordre non militaire, sans qu'il ait à se préoccuper de l'obstruction des litigants.

§§ 3. — *Le Conseil organise une procédure d'enquête*

**122.** — Lorsque la situation paraît confuse, lorsque des doutes planent sur les faits qui ont donné naissance au conflit, le Conseil envoie sur les lieux une commission d'enquête dont il détermine les pouvoirs *in concreto*. Il n'a d'ailleurs rien innové en procédant de la sorte ; des commissions d'enquête ont été constituées et ont fonctionné bien avant la création de la Société des

Nations. La première Conférence de la Paix, en 1899, était déjà parvenue à un accord sur l'opportunité d'instituer de telles commissions, celles-ci devant être créées par convention entre les litigants, auxquels incombait aussi le soin de définir leurs compétences et de fixer leur procédure. Allant plus loin, la seconde Conférence a élaboré une procédure applicable à défaut de réglementation conventionnelle. Mais, comme on pouvait s'y attendre, ces conférences ne sont pas parvenues à rendre la procédure d'enquête obligatoire ; elle l'ont simplement déclarée utile et désirable et encore dans les seuls différends où ne seraient pas engagés l'honneur ou les intérêts vitaux des Puissances contractantes.<sup>226</sup> D'autre part, les commissions d'enquête ne possèdent aucun pouvoir pour trancher les litiges ; elles doivent se borner aux constatations de fait, les Parties restant libres de donner la suite qu'elles jugent opportune à ces constatations.<sup>226</sup> Néanmoins les règles établies à La Haye n'en ont pas moins été appliquées avec succès antérieurement à la formation de la Société des Nations et elles ont contribué, pour le moins, à la solution de trois conflits internationaux.<sup>227</sup>

Cette réglementation, d'ailleurs, ne tarda guère à paraître insuffisante, puisque deux projets de traités généraux d'arbitrage, conclus le 3 août 1911 par les Etats-Unis avec la France et avec la Grande-Bretagne prévoyaient, préalablement à l'arbitrage, et à l'occasion de tout conflit, l'enquête obligatoire de commissions fonctionnant selon la procédure établie à La Haye mais disposant, par ailleurs, d'un pouvoir très étendu, du fait que leur avis sur l'arbitrabilité du litige aurait lié les Parties. Malheureusement ces traités ne furent pas

ratifiés<sup>228</sup>. Sans se laisser décourager par cet échec, M. Bryan, Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères, suggéra deux ans après au Sénat des Etats-Unis d'instituer des commissions permanentes d'enquêtes qui seraient compétentes pour connaître de tous les différends sans distinction. De plus, il estimait qu'il serait opportun que les Etats s'abtinssent de déclarer la guerre et naturellement de tous actes d'hostilités jusqu'à la clôture de l'enquête. Cette proposition provoqua la conclusion de nombreux traités<sup>229</sup>.

En instituant des commissions permanentes et surtout en éliminant les réserves que les gouvernements avaient considérées comme nécessaires à La Haye, les traités Bryan constituent, sans contredit, un progrès appréciable sur les résultats atteints par les Conférences de la Paix ; il convient de signaler, en outre, que dans le régime qu'ils établissent, les commissions peuvent intervenir avant même d'y être invitées, ce qui est d'autant plus remarquable que le Conseil de la Société des Nations, malgré tout son prestige, ne se décide que fort rarement à imposer sa médiation. Au reste, en liant la procédure d'enquête à la prévention de la guerre, ces traités présentent une première ébauche du système que le Pacte de la Société des Nations devait instaurer par la suite. On pourrait être tenté de regretter qu'avec le pouvoir d'intervenir d'office les commissions d'enquête n'aient pas reçu celui de prendre, pour le maintien du *statu quo*, des sanctions qui rendissent effectif l'engagement des Etats de ne se livrer à aucun acte hostile. Il faut remarquer, cependant, qu'un rôle aussi important, qui n'est autre que celui de maintenir l'ordre public international ne saurait convenir à de simples commissions ; il s'agit ici

d'une attribution gouvernementale au premier chef et il fallut attendre la création du Conseil de la Société des Nations.

**123.** — Dès son entrée en fonction, le Conseil de la Société des Nations eut recours aux services de commissions d'enquête. Leur création rentre évidemment dans le domaine de la procédure et, par conséquent, peut être décidée par un vote majoritaire, ainsi que le prévoit l'art. 5, alinéa 2, du Pacte<sup>230</sup>. Cette désignation n'a jamais soulevé de difficultés. Le choix des commissaires incombe d'ordinaire au membre du Conseil chargé de faire le rapport sur l'affaire ; bien entendu, celui-ci prend soin de ne choisir que des ressortissants d'Etats étrangers au conflit<sup>231</sup>. Il arrive, par contre, que des difficultés surgissent à l'occasion de la fixation des compétences de la commission d'enquête. C'est ainsi qu'en 1921, la Yougoslavie refusa aux commissaires, chargés d'enquêter sur les causes de l'incident qui la mettait aux prises avec l'Albanie, la faculté d'opérer sur son territoire<sup>232</sup>. Le Gouvernement turc, en 1925, lors de son conflit avec l'Angleterre relatif au Vilayet de Mossoul, eut une attitude identique. Signalons que le rapport approuvé par le Comité du Conseil en a reconnu la légitimité<sup>233</sup>.

**124.** — Les tâches que le Conseil confie aux commissions d'enquête sont de natures très diverses ; celles-ci ne sont plus, comme auparavant, chargées d'établir les faits qui ont provoqué le litige mais elles doivent aussi faire des propositions, établir des projets de règlement, émettre des avis. En 1920, le Conseil enjoint à une commission de l'éclairer sur l'opportunité de reconnaître la souveraineté finlandaise sur l'archipel des Iles d'Aland<sup>234</sup>. En 1921, envoyant une commission en Albanie, il la

charge de lui rendre compte du retrait des troupes serbes et albanaises de part et d'autre d'une ligne provisoire fixée par la Conférence des ambassadeurs, de lui indiquer les moyens de faire cesser les troubles régnant sur la frontière de ce pays et de proposer les mesures nécessaires pour en éviter le retour <sup>235</sup>. Lorsque le Conseil, en 1923, fut saisi de la question de Memel par la Conférence des ambassadeurs, il demanda à une commission d'enquête d'établir un projet de statut pour cette ville et son territoire <sup>236</sup>. L'année suivante, il réclame des suggestions propres à lui faciliter l'attribution du Vilayet de Mossoul, que se disputaient le royaume d'Irak et la République turque <sup>237</sup>. En 1925, il confie à une commission présidée par le général esthonien Laidoner le soin de veiller au respect du *statu quo* sur la frontière provisoire tracée entre ces deux Etats et d'enquêter sur les incidents survenus entre les autorités britanniques et ottomanes. Nous avons vu <sup>238</sup> que la commission présidée par sir Horace Rumbold, qui fut constituée à l'occasion du conflit gréco-bulgare, était chargée de rechercher les faits, d'établir les responsabilités et de proposer des mesures pour éviter des troubles ultérieurs. Enfin, nous rappelons la Commission Lytton, créée plus récemment, au cours du conflit sino-japonais, avec une mission spécialement étendue, puisqu'elle portait sur l'étude de toutes circonstances « qui, de nature à affecter les relations internationales, menacent de troubler la paix entre la Chine et le Japon » <sup>239</sup>. Interprétant son mandat de façon la plus large, cette commission a même jugé opportun de proposer une solution du litige. Instruit par cette expérience, le Conseil, constatant l'impuissance des organes de l'Union panaméricaine devant la guerre

qui se déroule au Chaco, a décidé, le 3 juillet 1933, la création d'une commission d'enquête de cinq membres, et lui a donné mission de faire cesser les hostilités dans cette province et d'engager les Gouvernements de la Bolivie et du Paraguay à prendre la voie d'une procédure arbitrale, à l'issue de laquelle ils trouveraient la solution d'un interminable différend.<sup>240</sup>

**125.** — Du fonctionnement des commissions d'enquête, il résulte que des personnalités choisies par le Conseil se trouvent chargées d'élaborer des actes-règle<sup>241</sup> qui modifient la situation juridique des gouvernements nationaux sans que ceux-ci puissent se prévaloir de leurs intérêts particuliers. On peut constater que le Conseil sollicite fréquemment de ses commissions des propositions pour l'établissement de nouveaux statuts applicables à des territoires contestés. Le Statut de Memel, par exemple, au sujet duquel la Conférence des ambassadeurs et le Gouvernement lithuanien étaient en conflit, fut élaboré sur la base des renseignements de l'une de ces commissions. De même, l'autorité du Gouvernement finlandais sur les Iles d'Aland ne fut reconnue que sous condition de l'acceptation par la Finlande d'un statut de neutralité applicable à l'archipel et d'un règlement accordant une certaine autonomie à ce dernier. Par ailleurs enfin, le cas de l'attribution du Vilayet de Mossoul doit être envisagé en tenant compte des attributions spéciales reconnues au Conseil par l'art. 3, § 2, du Traité de Lausanne<sup>242</sup>. Ainsi peut-on estimer que l'organe gouvernemental de la Société des Nations excède quelque peu ses pouvoirs en exerçant la fonction législative car, en fait, il fonde toujours ses décisions sur les suggestions des commissions d'enquête. Le rapport prévu

par l'art. 15, alinéa 4, étant établi, les gouvernements intéressés peuvent encore, il est vrai, refuser d'en adopter les conclusions mais il sera souvent fort difficile, aux petits Etats notamment, de résister à la pression du Conseil surtout en cas d'accord unanime de ses membres<sup>242</sup>.

**126.** — A notre avis, la procédure suivie pour l'adoption du rapport de la Commission Lyttoo mérite de retenir l'attention comme étant plus conforme au principe de la séparation des pouvoirs. On sait que ce rapport destiné au Conseil, fut transmis à l'Assemblée, réunie à la demande de la Chine sous la pression de circonstances exceptionnellement graves; l'Assemblée s'en inspira lorsqu'elle rédigea sa résolution finale, ce qui montre d'ailleurs l'importance du rôle joué par les commissions d'enquête. Dès lors, il nous semble qu'il ne serait pas inutile de fixer cette procédure, en décrétant, par exemple, que toute proposition des commissions d'enquête tendant à modifier la situation juridique des gouvernements doit être soumise à l'approbation de l'Assemblée de la Société des Nations. Le Conseil pourrait alors, en faisant abstraction de l'avis des intéressés, fixer l'étendue des compétences de ces commissions.

§§ 4. — *Le Conseil sollicite l'avis  
de la Cour permanente de Justice internationale*

**127.** — Indépendamment des commissions d'enquête, le Conseil, lorsqu'il doit trouver la solution d'un conflit, a fréquemment recours à la Cour permanente de Justice internationale pour lui demander un avis consultatif, conformément à l'art. 14 *in fine* du Pacte de la Société

des Nations. L'Assemblée a le même droit mais n'en a pas usé jusqu'à ce jour <sup>245</sup>.

**128.** — Cette fonction consultative de la Cour a pris une importance que sans doute les rédacteurs du Pacte n'avaient pas prévue. Ce ne fut, en effet, qu'à la fin des débats de la Commission de Crillon, et après le rejet d'une proposition française tendant à prévoir un règlement judiciaire obligatoire lorsque la Cour ou le Conseil en apprécieraient l'opportunité <sup>245</sup>, que l'on confia cette fonction de caractère plutôt insolite à l'organe judiciaire de la Société des Nations.

Aussi bien, le Comité consultatif de juristes, chargé par le Conseil de préparer le Statut et, après lui, l'Assemblée furent-ils grandement embarrassés lorsqu'ils abordèrent le domaine de la fonction consultative dont le Pacte investit la Cour <sup>246</sup>. Le Comité distingua deux cas, selon que la Cour était appelée à donner son avis sur un différend déjà né, ou sur un point n'ayant pas encore été la source d'un litige. A teneur de l'art. 36 du projet de statut, la Cour devait appliquer sa procédure contentieuse dans le premier cas, tandis qu'une commission spéciale aurait eu à répondre dans le second <sup>247</sup>. Mais au vu du rapport de la troisième commission, l'Assemblée décida de supprimer cet article, en laissant la Cour régler elle-même sa procédure consultative <sup>248</sup>. En conséquence, celle-ci décida de connaître en séance plénière de toutes les demandes d'avis, se réservant, par ailleurs, une très grande liberté dans la marche de la procédure. Lorsque, plus tard, (en 1929), on revisa le Statut, le Comité chargé du travail préparatoire, tenant compte de l'importance acquise par la procédure consultative, estima qu'il y

avait lieu de la réglementer. Ainsi s'explique que l'art. 68 du Statut révisé prescrive à la Cour de s'inspirer, en matière consultative, des règles de la procédure contentieuse qui lui paraîtraient applicables <sup>249</sup>.

**129.** — En réalité, on ne saurait douter que la Cour exerce véritablement une fonction juridictionnelle lorsqu'elle émet un avis consultatif ; si cette fonction semble revêtir ici un caractère particulier, cela tient à ce que la Société des Nations en est encore à un stade peu avancé de son organisation mais, à notre avis, on commettrait une erreur en admettant qu'en pareil cas la Cour remplit simplement les fonctions de conseiller juridique de l'Assemblée et du Conseil <sup>250</sup>. Le refus du Gouvernement roumain de laisser le Conseil solliciter un avis consultatif dans l'affaire des optants hongrois ; les craintes éprouvées par le Sénat et le Gouvernement des Etats-Unis et leur hésitation à adhérer au Statut <sup>251</sup> ; l'attitude de la Cour elle-même enfin qui refusa de rendre un avis que le Conseil, faisant abstraction de l'opposition du Gouvernement russe, lui avait demandé <sup>252</sup>, prouvent d'une façon assez nette que la Cour permanente de Justice internationale n'entend pas abdiquer sa qualité de Cour de Justice, même lorsqu'elle rend un avis consultatif. D'autre part, les questions que le Conseil lui défère, par l'intermédiaire du Secrétaire général, ne diffèrent en rien de celles que les gouvernements portent eux-mêmes à sa connaissance soit à la suite d'un compromis, soit en vertu de la clause facultative. Il s'agit de problèmes qui, dans un état fédéral, seraient réservés à la juridiction de la Cour suprême et dont, par exemple, pourrait connaître, en

Suisse, la Section de droit public du Tribunal fédéral.

La Cour est parfois chargée d'examiner la légalité de certains actes gouvernementaux <sup>263</sup>. Mais, le plus souvent, elle est appelée à donner son avis sur la situation juridique du Conseil de la Société des Nations, des gouvernements nationaux ou encore d'autres organes internationaux notamment de ceux qui font partie de l'Organisation internationale du travail <sup>264</sup>. Ce sont là des rôles différents dont il est possible que la Cour soit cumulativement investie <sup>265</sup>. A la vérité, il peut sembler que la fonction qui consiste à préciser la situation juridique (l'état des compétences) des autorités internationales et nationales convienne assez mal à une Cour de Justice, mais ne voit-on pas les tribunaux internes accueillir favorablement les actions en constatation de droit et ne pas estimer déchoir de leur rôle en rendant des jugements déclaratifs définissant des situations juridiques purement subjectives telles que celles qui résultent de contrats de droit privé. Il est intéressant de noter que le Protocole de Genève consacrait cette fonction en ce qu'il obligeait le Conseil et les tribunaux arbitraux à considérer comme légales les situations juridiques reconnues par la Cour <sup>266</sup>.

**130.** — Comme nous l'avons déjà signalé <sup>267</sup>, l'organisation de la Société des Nations n'impose pas encore la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale; les adhésions à la clause facultative, il est vrai, se multiplient mais bien peu sont exemptes de réserves. Il paraît évident que l'influence du Conseil est indispensable dans le règlement pacifique des différends internationaux. Nous ne saurions nous en étonner d'ailleurs car l'histoire du droit montre que, dans toute

société plus ou moins organisée; le pouvoir politique est obligé d'intervenir pour que les litiges soient soumis aux procédures judiciaires. Les citoyens romains s'adressaient au préteur et ce dernier, appréciant l'opportunité d'un règlement judiciaire, accordait ou refusait la formule qui accreditait les litigants auprès des juges <sup>258</sup>. On sait comment, dans la suite, les magistrats successeurs du préteur prirent la liberté de juger sur le fond; il est fort peu probable que la procédure internationale suive une évolution identique étant donné que la Société des Nations possède déjà un organe judiciaire permanent; le Conseil ne peut donc exercer la fonction juridictionnelle.

**131.** — Les efforts du Conseil devront toujours tendre à orienter les litigants vers la route de La Haye; assimilant sa procédure consultative à sa procédure contentieuse, la Cour leur indiquera alors si leurs prétentions sont juridiquement fondées. L'avis de cette dernière pèse d'un tel poids que le Conseil le considère toujours comme exprimant la vérité légale <sup>259</sup>. Si, par suite de circonstances extrêmement rares, les Parties refusaient de s'incliner, il ne pourrait que saisir l'Assemblée de la question. Après avoir considéré la situation, l'Assemblée estimerait peut-être opportun d'inviter les Etats en conflit à reviser les traités devenus inapplicables. Qu'il nous soit permis de signaler ici l'utilité qu'il y aurait à ce que les Etats apportassent un complément à la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, en prenant l'engagement de se soumettre à la décision du Conseil lorsqu'il juge convenable de solliciter l'avis de la Cour. L'avis étant rendu, les Parties sans doute restent libres de n'en pas tenir compte. Il

faudrait cependant que des intérêts réellement et profondément vitaux fussent menacés pour qu'un gouvernement, négligeant cet avis et résistant à la pression du Conseil, assumât ainsi la responsabilité de déclancher la procédure périlleuse qui conduit à la revision des traités <sup>280</sup>.

---

## **DEUXIÈME PARTIE**

---

### **La Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la Guerre**

## CHAPITRE PREMIER

---

### BUT, FORME ET PORTEE DE LA CONVENTION

---

#### § 1

#### But de la Convention

**132.** — La Société des Nations, comme nous l'avons dit, fut établie dans le but essentiel de prévenir la guerre. Pour l'atteindre, le Pacte prévoit deux moyens : la limitation des armements et le règlement pacifique des conflits internationaux. Ces deux moyens dépendent étroitement l'un de l'autre. En effet, les Etats ne consentiront à désarmer qu'après avoir acquis la certitude qu'aucun d'entr'eux n'aura recours à la guerre pour réaliser ses droits, et que si tel était le cas, la victime recevrait une aide immédiate des autres membres de la communauté internationale. Depuis les débats auxquels a donné lieu le Protocole de Genève, la trilogie : arbitrage, sécurité et désarmement est devenue la formule consacrée pour caractériser les trois étapes que doit parcourir l'organisation de la Société des Nations.

**133.** — Ces trois mots résument d'une façon d'ailleurs incomplète les trois chapitres de l'organisation politique

internationale ; l'arbitrage n'est pas le seul mode de règlement des différends internationaux ; le Conseil joue actuellement un rôle dont l'importance est considérable dans la marche des procédures légales. C'est lui qui, ayant déterminé la nature du conflit, oriente les litigants sur la voie des règlements judiciaires ou politiques. Mais son action est entravée par la nécessité d'observer la règle de l'unanimité ; tel est le fâcheux inconvénient auquel la Convention générale s'efforce de remédier. Aussi bien le préambule de cet acte énonce-t-il lui-même le but visé par les Hautes-Parties contractantes : « Sa Majesté le Roi des Albanais ; le Président du Reich allemand ; le Président fédéral de la République d'Autriche ; Sa Majesté le Roi des Belges ; Sa Majesté le Roi des Bulgares ; le Président de la République de Colombie ; Sa Majesté le Roi de Danemark et d'Islande ; le Président du Gouvernement de la République espagnole ; le Président de la République française ; le Président de la République hellénique ; le Président de la République de Lithuanie ; Son Altesse Royale la Grande-Duchesse de Luxembourg ; Sa Majesté le Roi de Norvège ; le Président de la République de Panama ; Sa Majesté la Reine des Pays-Bas ; le Président de la République du Pérou ; le Président de la République portugaise ; Sa Majesté le Roi de Siam ; Sa Majesté le Roi de Suède ; le Conseil fédéral suisse ; le Président de la République tchécoslovaque ; le Président de la République de l'Uruguay. Sincèrement désireux de développer la confiance mutuelle en augmentant l'efficacité des moyens de prévenir la guerre, constatant qu'à cet effet, la mission pacificatrice et conciliatrice du Conseil de la Société des Nations pourrait être facilitée par des engagements préalables que prendraient volon-

tairement les Etats, ont résolu de conclure une Convention ... »

## § 2

### Forme de la Convention

**134.** — La Convention générale a reçu la forme d'un traité ordinaire, devant être signé et ratifié, et restant subséquemment ouvert aux adhésions ultérieures. Cependant les plénipotentiaires, représentant les chefs d'Etats, ne l'ont pas signée simultanément ; effectivement, l'Assemblée de la Société des Nations, ayant approuvé le projet, décida, le 26 septembre 1931, que les signatures seraient admises jusqu'au 2 février de l'année suivante. Cette dérogation à l'usage s'explique par le fait que, nonobstant le vœu exprimé par le Conseil, certains des délégués à l'Assemblée n'étaient pas investis des pouvoirs nécessaires pour signer l'acte ; c'est pourquoi, comme on l'a très justement fait remarquer au cours des débats de la troisième Commission, le dernier membre du préambule visant les plénipotentiaires : « Lesquels, après avoir déposé leurs pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes » n'a aucune raison d'être <sup>201</sup>.

Le terme du délai fixé pour la signature est indiqué à l'art. 10 : « La présente Convention pourra être signée jusqu'au 2 février 1932 au nom de tout membre de la Société des Nations ou de tout Etat non membre auquel le Conseil de la Société des Nations aura, à cet effet, communiqué un exemplaire de ladite Convention ». L'Assemblée tint à faire coïncider le terme de ce délai avec

la date d'ouverture de la Conférence du désarmement, qui s'ouvrit effectivement à Genève le 2 février 1932.

**135.** — La procédure de ratification est réglée par l'art. 11 : « La présente Convention sera ratifiée, et les ratifications seront déposées au secrétariat de la Société des Nations. Le Secrétaire général donnera connaissance de chaque dépôt aux membres de la Société des Nations et aux Etats non membres, visés à l'art. 10, en indiquant la date à laquelle ce dépôt aura été effectué ».

**136.** — Enfin, le secrétariat de la Société des Nations devra se montrer accueillant à l'égard des Etats qui n'ont pu se résoudre à signer la Convention avant l'ouverture de la Conférence du désarmement. L'art. 12, en effet, est conçu en ces termes : « A partir du 3 février 1932, tout membre de la Société des Nations et tout Etat non membre visé à l'art. 10, au nom duquel la Convention n'aura pas été signée à cette date, sera admis à y adhérer. Son adhésion fera l'objet d'un acte déposé au secrétariat de la Société des Nations. Le Secrétaire général notifiera chaque adhésion à tous les membres de la Société des Nations et à tous les Etats non membres visés à l'art. 10, en indiquant la date à laquelle l'acte d'adhésion aura été déposé ».

**137.** — Il nous paraît que l'Assemblée eût été mieux inspirée en ne prévoyant que des adhésions, à l'exclusion des signatures suivies de ratification, ainsi qu'elle le fit d'ailleurs en 1928, lorsqu'elle approuva l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire<sup>202</sup>. La Convention générale est en réalité au même titre un acte-règle de la Société des Nations, l'approbation de l'Assemblée suffisait à lui en faire acquérir le caractère. C'est pourquoi la signature des plé-

nipotentiaires ne fut qu'une formalité inutile dépourvue de toute signification.

### § 3

#### Portée de la Convention

**138.** — La Convention générale s'appliquera, dès son entrée en vigueur, à toutes les Parties contractantes. Il est indifférent qu'elles soient ou non, membres de la Société. L'art. 8 dispose, sans faire de distinction à cet égard : « Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront qu'entre les Hautes-Parties contractantes ».

**139.** — Par contre, le champ d'application de la Convention ne s'étend pas nécessairement aux Etats dont les gouvernements ont ratifié ou adhéré avec la réserve prévue par l'art. 14, troisième alinéa, en ces termes : « Chacune des Hautes-Parties contractantes aura la faculté de faire savoir au Secrétaire général de la Société des Nations, au moment du dépôt de sa ratification ou de la notification de son adhésion et à l'exclusion de toute autre réserve, qu'elle subordonne la mise en vigueur de la Convention, en ce qui la concerne, à la ratification ou à l'adhésion notifiée au nom de certains Etats, expressément désignés par elle ». La Convention générale étant un acte-règle<sup>283</sup>, elle ne saurait évidemment comporter aucune réserve. Ce n'est d'ailleurs pas sans de sérieux motifs que ses rédacteurs ont admis une exception, bien que celle-ci ait pour effet de faire dépendre les engagements des gouvernements qui en profitent, de l'accomplissement d'une condition suspensive semblable à celles qui peuvent être adjointes à des contrats. Considérant les intérêts d'importance exceptionnelle

qui peuvent être mis en jeu, et s'inspirant d'un précédent, les membres de la délégation allemande avaient même songé à faire régler, d'une manière distincte pour les divers continents, la mise en vigueur de l'acte projeté <sup>264</sup>. A quoi, M. Rolin-Jaequemyns avait objecté que l'application d'un tel système soulèverait des difficultés d'ordre politique et juridique <sup>265</sup>. Dans ces conditions, les membres du Comité d'arbitrage et de sécurité estimèrent que les gouvernements pourraient fort bien apprécier, chacun en ce qui le concerne, la nécessité de différer la mise en vigueur de la Convention jusqu'au moment où, le champ d'application de cette dernière s'étant suffisamment étendu, l'exécution des ordonnances du Conseil ne présenterait plus de risque trop considérable. Il est évident qu'un acte, tel que la Convention générale, ne remplira son but qu'au moment où sa portée sera universelle ou, du moins, s'étendra à toutes les grandes Puissances militaires. On conçoit parfaitement que, de gaîté de cœur, les gouvernements ne puissent accepter isolément d'être paralysés en cas de danger grave.

**140.** — La Convention générale qui, par ailleurs, limite d'une manière si sensible la liberté des gouvernements, ne porte par contre aucune atteinte aux pouvoirs du Conseil ; celui-ci reste juge de l'opportunité de son intervention ainsi que de la forme qu'il doit lui donner : « La présente Convention, lit-on à l'art. 9, alinéa 1, ne pourra être interprétée comme restreignant, de quelque façon que ce soit, la mission et les pouvoirs du Conseil de la Société des Nations, tels qu'ils résultent du Pacte ». Un examen attentif montre du reste que cette disposition est bien inutile ; en effet, c'est le Pacte de la Société des Nations qui investit le Conseil de ses fonctions gouverne-

mentales et administratives ; ses compétences ne sauraient dès lors être modifiées que par la voie d'amendements à cet acte constitutionnel. Relevons néanmoins l'exception relative au Canal de Suez ; à teneur du second alinéa de ce même art. 9 de la Convention générale : « elle ne saurait davantage porter atteinte au droit de libre passage à travers le Canal de Suez prévu par la Convention sur la libre navigation du canal maritime de Suez, signée à Constantinople le 29 octobre 1888 ». Cette disposition restrictive a été introduite sur la demande de lord Robert Cecil, ce qui ne laisse pas de paraître naturel si l'on songe à l'intérêt vital que présente cette voie de communication pour l'Empire britannique <sup>266</sup>.

Il faut remarquer d'ailleurs que l'art. 9, alinéa 2, n'empêche pas que le Conseil, constatant l'inexécution de ses ordonnances, n'ait recours dans le Canal même aux mesures de pression qui lui paraîtraient convenables ; cette disposition vise uniquement le cas, où conformément à l'art. 3, alinéa 1, il fixe des lignes qui ne doivent pas être dépassées par les forces navales des Parties contractantes <sup>267</sup>.

---

## CHAPITRE II

---

### LES POUVOIRS RECONNUS AU CONSEIL PAR LA CONVENTION GENERALE

---

**141.** — Nous avons montré que le Conseil ne se borne pas à assurer le maintien de l'ordre public international mais qu'il intervient fréquemment dans le règlement pacifique des différends internationaux, jouant alors un rôle dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Nous devons nous féliciter qu'en ce domaine aussi l'autorité du Conseil se trouve affermie par la Convention générale.

#### § 1

#### Les mesures conservatoires d'ordre non militaire

**142.** — Nous avons déjà dit combien il nous paraît insolite, bien que nécessaire, en l'état actuel de la Société internationale, de conférer au Conseil le pouvoir d'édicter des mesures conservatoires d'ordre non militaire; à notre avis, en effet, nous sommes ici dans le domaine des autorités judiciaires. Aussi bien avons-nous insisté à maintes reprises sur la nécessité de voir le Conseil s'abstenir de toute intervention, lorsque le différend dont

il est saisi fait déjà l'objet d'une procédure pendante devant l'une de ces autorités. En outre, on peut encore se demander si le Conseil est en droit de prescrire de telles mesures, quand l'une des Parties en litige lui oppose d'emblée sa compétence exclusive, conformément à l'alinéa 8 de l'art. 15. Cette question n'a pas retenu bien longtemps l'attention du Comité d'arbitrage et de sécurité, M. Politis ayant fait observer que, sur ce point, l'accord avait été réalisé quatre ans auparavant<sup>268</sup>. Lors de l'élaboration du Protocole de Genève, on avait admis, en effet, que l'art. 15, alinéa 8, ne tendait pas à paralyser le Conseil, mais, au contraire, lui laissait le droit et le devoir de veiller au maintien de la paix<sup>269</sup>. Cette interprétation que nous devons à la cinquième Assemblée est incontestablement juste car, d'une part, le Conseil, en édictant des mesures provisoires d'ordre non militaire, ne porte évidemment pas atteinte à la situation juridique des gouvernements en conflit et, d'autre part, il est clair que celui-ci ne saurait se dispenser d'avoir recours à la Cour permanente de Justice internationale, lorsque l'une des Parties, se retranchant derrière l'art. 15, alinéa 8, lui conteste la faculté d'intervenir dans le différend<sup>270</sup>; les autorités investies de la fonction juridictionnelle peuvent seules apprécier la légalité des situations juridiques<sup>271</sup>. En prescrivant des mesures conservatoires d'ordre non militaire, le Conseil accomplit, somme toute, le premier acte d'une procédure judiciaire qui doit aboutir à une sentence rendue; il est vrai, sous forme d'avis consultatif mais n'en exprimant pas moins la vérité légale et s'imposant à lui aussi bien qu'aux litigants.

**143.** — Dans ces conditions, le Comité d'arbitrage et

de sécurité eut parfaitement raison de ne pas restreindre d'une manière aussi inopportune les pouvoirs du Conseil. La question, du reste, ne reparut pas lors de la transformation du modèle de Traité en Convention générale ; c'est pourquoi l'acte que nous étudions comporte un article premier conçu en ces termes : « Les Hautes-Parties contractantes s'engagent, pour le cas où il s'élèverait entre elles un différend dont le Conseil de la Société des Nations serait saisi, à accepter et à mettre à exécution les mesures conservatoires d'ordre non militaire ayant trait à l'objet même du différend que le Conseil, agissant suivant les pouvoirs qu'il tient du Pacte de la Société des Nations, pourrait recommander en vue d'empêcher l'aggravation de ce différend. Le Conseil fixera la durée de ces mesures conservatoires. Il pourra la prolonger si les circonstances le rendent nécessaire ».

**144.** — Cet article trouvera son application lorsque le Conseil exerce la fonction prétorienne dont le Pacte de la Société des Nations l'investit. Remarquons ici que la forme de l'appel qui lui est adressé est aussi indifférente que la nature même du litige ; les intéressés auront la latitude d'invoquer l'art. 11, aussi bien que l'art. 15. Il n'est même pas nécessaire que son intervention soit requise par l'un des litigants, et pas davantage par le gouvernement de l'une des Parties contractantes. Quant à la nature des mesures conservatoires dont le Conseil peut user afin d'empêcher l'aggravation du différend, l'article premier se borne à des indications très générales.

A. Elles doivent être d'ordre non militaire ; cependant, il est évident, comme le prouve d'ailleurs la discussion confuse qui eut lieu au Comité d'arbitrage et de sécurité

lors de l'élaboration de cette disposition <sup>272</sup>, que l'on chercherait en vain un critère permettant de distinguer nettement les mesures d'ordre non militaire, des mesures d'ordre militaire. Prié d'examiner la situation résultant d'un différend, le Conseil peut donc limiter provisoirement la liberté d'action des autorités civiles et militaires relevant des Etats en conflit <sup>273</sup>. Toutefois, il ne saurait prescrire le rétablissement du *statu quo* militaire normal du temps de paix, les gouvernements, ainsi que nous l'avons constaté, s'y étant opposés.

B. Les mesures édictées doivent avoir trait à l'objet même du différend, sans toutefois préjudicier en aucun cas au fond du litige <sup>274</sup>. Sous cette réserve, le Conseil peut intervenir dans le domaine réservé des autorités administratives, judiciaires ou même législatives des Etats en conflit. Il ne s'agit donc plus uniquement, comme le prévoyaient certains traités d'arbitrage de mesures qui peuvent être exécutées par voie administrative ; mais il est à présumer que le Conseil se montrera très prudent lorsqu'il devra prescrire des mesures dont l'exécution incombe, d'après le droit interne, aux autorités judiciaires ou législatives. Au reste, l'article premier n'impose pas aux gouvernements l'obligation de prendre eux-mêmes d'autres mesures ; celles que le Conseil prescrit sont tenues pour suffisantes.

C. Les mesures que prend le Conseil doivent l'être pour une durée déterminée ; cette durée est laissée à son entière appréciation ; on a estimé que nul mieux que lui ne saurait juger de ce qui convient à cet égard. Le cas échéant, il peut la prolonger à plusieurs reprises, si cela lui paraît nécessaire.

145. — Comme on le voit, la Convention générale,

suivant en cela l'exemple des Accords de Locarno n'apporte aucune restriction aux pouvoirs du Conseil ; de plus aucun contrôle n'est prévu, quant à la légalité des mesures conservatoires édictées. En acceptant cette convention, les Etats font confiance à la sagesse du Conseil, et admettent qu'il se bornera à ne prescrire que des mesures conservatoires justes en elles-mêmes et vraiment indispensables <sup>275</sup>.

## § 2

### Les mesures d'ordre militaire

**146.** — La situation prévue par les art. 2 et 3 de la Convention générale présente déjà une extrême gravité ; l'ordre public international est troublé ou du moins sur le point de l'être. Convoqué d'urgence par son Président ou par le Secrétaire général, le Conseil s'efforce de faire reculer l'agresseur et de séparer les armées en présence afin d'éviter les rencontres sanglantes.

**Art. 2.** — « Si, dans des circonstances qui, de l'avis du Conseil, ne créent pas l'état de guerre entre les Puissances en cause, parties à la présente Convention, les forces d'une de ces Puissances ont pénétré sur le territoire ou dans les eaux territoriales de l'autre, ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux, ou les survolent, le Conseil peut prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation par lesdites forces. Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer sans retard aux mesures qui seront ainsi prescrites, sans préjudice des autres pouvoirs que le Conseil tient de l'art. 11 du Pacte ».

**Art. 3.** — « Si les circonstances visées à l'art. 2 se sont

produites, ou si, en cas de menace de guerre, les conditions particulières et, notamment, les possibilités de contact entre les forces des Parties en cause le rendent nécessaire, le Conseil pourra fixer des lignes qui ne devront pas être dépassées par les forces terrestres, navales ou aériennes, ainsi que, en tant que besoin, pour éviter les incidents, par les aéronefs civils. Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer aux recommandations du Conseil à ce sujet.

Les lignes visées à l'alinéa précédent seront fixées, si possible, d'un commun accord avec les Parties en cause.

A défaut de pareil accord, le Conseil fixera ces lignes avec l'assentiment de la Partie dont les forces sont visées, étant entendu qu'il n'en résultera pas le retrait des forces en arrière des limites extérieures des organisations défensives existant aux frontières des Hautes-Parties contractantes intéressées, au moment où le Conseil de la Société des Nations prend sa décision, et que ces lignes ne comporteront l'abandon d'aucun autre ouvrage, position ou ligne de communication essentiels pour la sécurité ou le ravitaillement de la partie intéressée.

Il appartiendra, en tout cas, au Conseil de déterminer le délai dans lequel lesdites lignes seront fixées dans les conditions ci-dessus indiquées.

Les Hautes-Parties contractantes conviennent, enfin, de donner aux commandants de leurs forces, si le Conseil le leur recommande, l'ordre catégorique de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter des incidents ».

**147.** — Ainsi s'expriment les art. 2 et 3 de la Convention générale qui s'appliqueront dans les cas où, le Conseil estimant que l'état de guerre n'est pas réalisé, il n'y a pas

lien à application de l'art. 16 du Pacte. La troisième Commission qui rédigea ces articles estima qu'elle n'avait pas à qualifier, au point de vue juridique, l'acte d'un gouvernement qui fait envahir un territoire étranger. Au cours des débats, M. de Madariaga fit valoir que : « la distinction entre menace de guerre et guerre n'est pas claire dans la pratique, si elle est claire dans les esprits. Le cas est arrivé où il y a eu invasion, et c'est l'art. 11 du Pacte qui a joué. Un pays envahi peut avoir intérêt à ne pas se considérer comme étant en guerre »<sup>276</sup>. Au contraire, le représentant de la Pologne affirma très nettement qu'« occuper militairement un territoire étranger équivaut à une déclaration de guerre »<sup>277</sup>. Finalement, la Commission se couvrit de l'autorité de M. de Brouckère qui, dans son rapport, ne considère l'état de guerre comme réalisé qu'au moment où l'Etat attaqué relève le défi<sup>278</sup>.

**148.**— Nous remarquerons ici que la nature juridique de l'acte commis par l'Etat agresseur ne dépend en aucune manière de l'attitude de l'Etat attaqué ; l'agression ou l'acte de guerre tombe sous le coup des art. 10 et 16 du Pacte même si la victime n'offre aucune résistance. C'est pourquoi l'art. 2 *in initio* nous paraît contenir une expression malheureuse<sup>279</sup> ; le Conseil n'a pas à déterminer l'existence de l'état de guerre, ce qui est souvent fort difficile, mais, appréciant la gravité de la situation, il donne à son intervention le caractère qu'il juge convenable. En d'autres termes, il peut considérer les mesures préventives comme suffisantes, ou, au contraire, recommander immédiatement les mesures extrêmes prévues par l'art. 16 du Pacte, lorsque celles-ci lui semblent être de rigueur<sup>280</sup>.

**149.**— Comme nous l'avons vu, on arriva rapidement

à un accord sur la nécessité de reconnaître au Conseil le pouvoir d'ordonner le retrait des forces armées qui auraient pénétré en territoire étranger ou dans une zone démilitarisée. En vertu de l'art. 2 de la Convention le Conseil ordonnera donc :

A. L'évacuation des territoires envahis par les forces de terre et de l'air.

B. L'évacuation des eaux territoriales occupées par les forces de mer, de terre et de l'air. Or, il n'existe pas une unité de conception en ce qui concerne l'étendue de la mer territoriale <sup>281</sup>. La Conférence pour la codification du droit international, qui avait inscrit cette question à son ordre du jour, n'est pas parvenue à un accord sur ce point <sup>282</sup>. Les rédacteurs de la Convention générale ne pouvant songer à donner une solution au problème <sup>283</sup>, c'est donc que chaque gouvernement fixera lui-même l'étendue de mer qui devra être évacuée.

C. L'évacuation des zones démilitarisées. L'existence de telles zones est une question de fait. Créées par des actes bilatéraux ou plurilatéraux, elles sont actuellement peu nombreuses <sup>284</sup>. L'on ne saurait considérer comme zone démilitarisée, au sens de l'art. 2, celle qui serait soumise à un statut établi unilatéralement par un Etat, le Conseil n'aurait pas à en tenir compte. Par contre, il est indifférent que la zone soit ou non bilatérale, c'est-à-dire s'étende ou non sur les deux côtés d'une frontière, et de même que l'intervention du Conseil soit déjà prévue par un acte antérieur.

**150.** — Si nous passons à l'art. 3, nous constatons que le Conseil est investi d'autres pouvoirs encore. En effet, après avoir ordonné l'évacuation des territoires envahis, ou, dans tous les cas, lorsqu'il le juge nécessaire,

celui-ci peut fixer des lignes de retrait pour les forces armées en présence. L'existence d'une zone démilitarisée ne met pas obstacle à l'application de cet article. La délégation française qui avait formulé une réserve sur ce point durant les débats du Comité spécial <sup>285</sup>, ne l'a pas maintenue à la troisième Commission.

Le Conseil fixera les lignes de retrait en s'efforçant d'obtenir l'accord des Parties en litige ; s'il n'y parvient pas, il tentera de s'assurer du moins de l'assentiment du gouvernement dont relèvent les forces à retirer. A défaut d'un tel assentiment, le Conseil n'a pas de pouvoirs bien définis ; l'art. 3 laisse planer un doute sur ce point <sup>286</sup>. Cette incertitude est fâcheuse ; cependant l'opposition d'un gouvernement serait d'autant moins concevable que les lignes fixées, dans le délai prévu par le Conseil, ne sauraient impliquer pour ce gouvernement l'obligation de découvrir ses organisations défensives ou d'abandonner aucun ouvrage, position et ligne de communications essentiels pour sa sécurité ou son ravitaillement. Des débats de la troisième Commission, il résulte même que les gouvernements entendent englober dans cette énumération les lignes naturelles de défense et les centres vitaux <sup>287</sup>. Ces réserves sont extrêmement regrettables ; il est évident, en effet, que si l'on entrait dans ces vnes, les gouvernements trouveraient partout où ils le voudraient un intérêt vital à protéger. A notre avis, il serait indispensable d'accorder au Conseil le pouvoir de fixer les lignes de retrait sans qu'il ait à se préoccuper de l'opposition des Etats en cause, car lui seul peut apprécier avec objectivité les exigences de leur sécurité <sup>288</sup>.

Le retrait, pensons-nous, doit s'appliquer non seulement aux forces de terre, de mer et de l'air, mais aussi

aux aéronefs civils, qui peuvent fort bien se prêter à des usages militaires; nous croyons également, nonobstant le principe de la liberté des mers, que les lignes fixées par le Conseil peuvent s'étendre aussi bien à la haute mer qu'au domaine maritime des Parties contractantes <sup>289</sup>.

**151.** — Si nous ne parlons pas du cinquième alinéa, introduit à la demande de la délégation allemande, c'est qu'il ne soulève aucune difficulté; M. Göppert a insisté sur la valeur psychologique de cette disposition <sup>290</sup>.

### § 3

#### Le contrôle

**152.** — En prescrivant des mesures d'ordre militaire, le Conseil ne saurait se dispenser d'en vérifier l'exécution; en effet, à défaut d'une force de police internationale capable de faire reculer l'agresseur, il est évident que l'Etat attaqué, n'ayant pas la certitude d'être à l'abri de tout péril, ne se prêterait que de fort mauvaise grâce aux mesures édictées à son insu. Aussi bien personne ne songea à contester la nécessité de prévoir un contrôle exercé par le Conseil, au cours des longs débats dont la Convention générale est issue; les difficultés ne surgirent que sur des points secondaires que l'on peut discerner facilement d'ailleurs, en lisant l'art. 4 dont voici la teneur :

« Le Conseil désignera, s'il le juge utile, ou si une des Parties en cause le demande avant que le Conseil ait pris une des décisions visées aux art. 2 et 3, des commissaires chargés exclusivement de constater sur les lieux l'exécution des mesures conservatoires d'ordre

militaire recommandées par le Conseil dans les conditions indiquées aux art. 2 et 3.

En réglant l'exécution des mesures qu'il aura prescrites il appartiendra au Conseil, sur la demande motivée d'une Haute-Partie contractante, partie au différend, de faire coïncider cette exécution, autant qu'il le jugera nécessaire, avec l'arrivée des commissaires sur les lieux.

Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à accorder à ces commissaires toutes facilités pour l'accomplissement de leur mission.

Ces commissaires ne pourront procéder à une inspection plus étendue qu'il n'est nécessaire pour accomplir la mission définie dans le paragraphe premier. Ils ne pourront procéder non plus à aucune inspection d'une base navale ou aérienne ni à une inspection d'ouvrages ou d'établissements militaires dans un but autre que la constatation du retrait des forces.

Les règles à suivre pour la constitution et pour le fonctionnement des commissions de surveillance feront l'objet d'un règlement d'application qui sera préparé par les organismes compétents de la Société des Nations, de manière à pouvoir entrer en vigueur en même temps que la présente convention ».

**153.** — Les rédacteurs de la Convention générale se demandèrent tout d'abord s'il convenait, selon le vœu du Gouvernement britannique, de laisser le Conseil apprécier l'opportunité d'un contrôle, ou, au contraire, répondant au désir du Gouvernement français, s'il était nécessaire de lui en imposer l'exercice chaque fois qu'il en est requis. La réponse donnée à cette question par l'aliéniste premier de l'art. 4 peut satisfaire les deux gouvernements. En effet, le Conseil, saisi d'une requête à fin de contrôle,

sera tenu d'y faire droit pourvu qu'elle soit formulée dès l'abord mais, à défaut d'une telle demande, il pourra apprécier l'opportunité d'envoyer des commissions de surveillance sur les lieux. Les auteurs de la Convention générale s'arrêtèrent sur une question plus délicate encore ; l'on devine sans peine qu'il s'agit de l'étendue des pouvoirs dont les commissions de surveillance seraient investies. Ne pourrait-on pas s'en remettre à leur esprit d'initiative, en ne les chargeant que d'un mandat très général, comme ce fut le cas lors des conflits polono-lithuanien et gréco-bulgare, ou ne serait-il pas préférable de définir avec précision leur rôle ? Ce fut la seconde solution qui triompha, à l'alinéa 4, qui détermine les pouvoirs des commissaires, lesquels se rapportent à l'exécution des seules mesures d'ordre militaire à l'exclusion des mesures conservatoires qui échappent à tout contrôle ; dans cette mesure, les compétences des commissions sont strictement limitées. Cette réglementation paraît naturelle si l'on songe qu'il s'agit de fonctionnaires internationaux relevant de l'autorité du Conseil qui a fixé leur statut et qui détermine dans chaque cas leurs attributions<sup>291</sup>. L'on conçoit parfaitement d'ailleurs que les gouvernements n'aient pu se résoudre à leur reconnaître un pouvoir de décision quant à la nature et à l'étendue de leurs compétences. Ce que les commissaires sont autorisés à contrôler c'est uniquement l'évacuation des territoires, des eaux territoriales et des zones démilitarisées envahis d'une façon illégale, ainsi que le retrait des forces armées en présence sur les lignes de repli tracées par le Conseil ; en outre, ils pourront être invités à vérifier les précautions prises par les commandants de ces forces dans le but d'éviter des incidents nouveaux.

Remarquons que les pouvoirs des commissions seraient limités d'une façon particulièrement stricte si elles étaient appelées à inspecter les ouvrages et les établissements militaires ; quant aux bases navales et aériennes, elles échappent à tout contrôle, encore que ce point puisse prêter à controverse <sup>292</sup>.

**154.** — Revenant à l'alinéa 2 de l'art. 4, qui aurait été mieux en place à l'art. 3, on peut même se demander si cette disposition était bien nécessaire, tant il est évident que le Conseil peut retarder l'exécution des mesures prévues par ce dernier article en la faisant coïncider avec l'arrivée des commissaires sur les lieux. Il est seul juge notamment de l'opportunité de faire correspondre le retrait des forces armées en présence derrière les lignes de repli avec l'arrivée des commissions ; par contre, l'évacuation des territoires et des zones démilitarisées doit être opérée sans retard, conformément à l'art. 2 *in fine* <sup>293</sup>.

**155.** — L'alinéa 3 de l'art. 4 ne soulève pas de difficultés. Cette disposition vise avant tout les moyens de transport qui doivent permettre aux commissions d'arriver rapidement sur le théâtre des hostilités. Lors du conflit gréco-bulgare, des trains spéciaux avaient été mis à la disposition des attachés militaires délégués par le Conseil <sup>294</sup>.

**156.** — Le Règlement prévu par l'alinéa 5 a été élaboré en avril et mai 1932, par la Commission permanente consultative pour les questions militaires navales et aériennes, et approuvé par le Conseil le 18 mai de la même année <sup>295</sup>. Il s'agit là d'un acte-règle relevant du droit administratif de la Société des Nations, et n'intéressant en aucune manière les gouvernements des Etats

membres, ce qui explique d'ailleurs qu'il n'ait pas été soumis à leur approbation. Néanmoins, le Conseil le soumit à titre d'information aux gouvernements des Etats invités à la Conférence du désarmement.

#### § 4

#### Les sanctions

**157.** — Nous retrouvons ici un problème dont la solution présente une importance capitale pour la Société des Nations, et qui, de plus, est extrêmement actuel puisque le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a conclu récemment avec plus d'un Etat membre de la Société, des pactes comportant une définition tout à la fois très claire et très large de l'agresseur <sup>296</sup>. Dans ce domaine, les auteurs de la Convention générale ne se sont aventurés qu'avec une prudence quelque peu excessive, sans doute, étant donné que le Conseil se voit investi de pouvoirs étendus, en matière de mesures d'ordre militaire, ils auraient dû, semble-t-il, mettre à sa disposition tous les moyens nécessaires pour faire respecter ses décisions. La délégation française, qui, non sans persévérance, s'efforça de faire introduire des sanctions dans la Convention, n'obtint guère qu'une demi-satisfaction. En effet, l'alinéa premier de l'art. 5 est conçu en ces termes : « Si une violation des mesures définies aux art. 2 et 3 est constatée par le Conseil et est maintenue en dépit de ses injonctions, le Conseil avisera aux moyens de tous ordres afin d'assurer l'exécution de la présente Convention ». Cette disposition n'appelle aucune critique ; elle s'appliquerait si un gouvernement refusait :

**A.** De faire évacuer les territoires, la mer territoriale ou les zones démilitarisées envahis d'une façon illégale.

**B.** De retirer les forces armées soumises à son autorité derrière les lignes de repli fixées par le Conseil.

**C.** De prendre les précautions indispensables afin d'éviter des incidents nouveaux, et notamment d'interdire aux aéronefs le survol des zones évacuées.

En pareil cas, il est évident que le Conseil ne recommanderait pas immédiatement aux membres de la Société le recours à la force des armes, mais qu'il songerait tout d'abord à utiliser l'« arme économique », afin de faire reculer l'agresseur et de lui imposer le respect de ses décisions <sup>297</sup>. Ajoutons que l'inexécution des mesures conservatoires d'ordre non militaire ne saurait entraîner l'application de mesures de contrainte, mais qu'elle pourrait être considérée comme la rupture d'un engagement international engageant la responsabilité de l'Etat.

**158.** — Si, en définitive, l'alinéa premier de l'art. 5, donne satisfaction, puisque la décision du Conseil concernant les mesures de contrainte serait obligatoire pour les Parties contractantes <sup>298</sup>, alors que précédemment il ne s'agissait que d'un devoir moral, il n'en est pas de même de l'alinéa 2. Reconnaissons tout d'abord que ses auteurs se sont conformés aux instructions de la troisième Commission qui, par avance, avait limité leurs pouvoirs, en déclarant « que la question des modalités de l'application de l'art. 16 du Pacte resterait entière et que, d'autre part, la Convention envisagée aurait pour effet de faciliter une telle application » <sup>299</sup>.

**159.** — Ce deuxième alinéa de l'art. 5, dont la rédaction fut si difficile, a la teneur suivante : « Si la guerre éclate à la suite de cette violation, les Hautes-Parties

contractantes considéreront ladite violation comme fournissant la présomption que la Partie qui s'en est rendue coupable a recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte ». Relevons, en premier lieu, qu'il est fâcheux de faire un nouvel appel à cette insaisissable notion de guerre. En effet, il sera difficile de déterminer *in concreto* le moment auquel la guerre éclate. La déclaration et les notifications qui, selon les règles élaborées par la deuxième Conférence de La Haye, ouvraient l'état de guerre avec les conséquences juridiques qui en résultent<sup>300</sup> ne sont nullement indispensables pour l'application des art. 10 et 16 du Pacte. De plus, il n'est pas nécessaire que la nation se trouvant en état de légitime défense résiste à l'agression ; nous venons de voir, en effet, que ces articles s'appliqueraient à défaut même d'hostilités réciproques.

**160.** — Il paraît donc fort difficile de discerner dans quels cas l'alinéa 2 de l'art. 5, devrait s'appliquer ; mais, en admettant même que la situation prévue, si indéterminée qu'elle soit, se trouve réalisée, nous constatons que l'Etat en rupture de Pacte, résistant à toutes les objurgations du Conseil, n'aurait pas de risques très considérables à courir puisqu'il serait simplement présumé avoir recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte. Une présomption ! Rien de plus. En vérité, les organes de la Société des Nations ont quelque peine à renoncer au système des présomptions d'agression. Il faut préciser, en effet, qu'il ne s'agit pas d'une présomption absolue mais *juris tantum* ainsi qu'il ressort du texte anglais. Cependant, si un gouvernement refusait malgré l'injonction du Conseil de faire évacuer un territoire étranger ou une zone démilitarisée envahis illégalement, il ne par-

viendrait pas sans peine à démontrer la pureté de ses intentions, quelles que soient l'éloquence et l'habileté diplomatique de son représentant à Genève. Au surplus, l'Etat attaqué peut hésiter à s'engager sur la voie des règlements arbitraux ou judiciaires et même soulever des difficultés au cours de la procédure préjudicielle qui se déroule devant le Conseil sans être pour autant considéré comme agresseur. Il nous paraît donc inconcevable que la présomption puisse être renversée <sup>301</sup>.

**161.** — C'est à lord Cecil que nous devons cette trouvaille ingénieuse : la *prima facie evidence* d'un recours à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte <sup>302</sup>. Assurément, le représentant de la Grande-Bretagne a su calmer d'une manière fort habile les craintes des Etats qui tiennent tant à conserver la faculté d'apprécier l'opportunité de leur intervention, tout en paraissant donner satisfaction à ceux qui désirent des garanties précises d'assistance mutuelle. L'établissement d'une présomption irréfutable d'agression, conformément au vœu de la délégation française, n'aurait pas donné satisfaction, semble-t-il, étant donné que l'intervention des membres de la Société présenterait, sans doute, un grave défaut de coordination si les mesures d'assistance militaire prévues par l'art. 16 du Pacte devaient être appliquées actuellement. Sans doute la Convention générale n'autorise-t-elle pas le Conseil à déterminer l'agresseur ni à user de la force des armes, au besoin, pour le maintien de l'ordre public international <sup>303</sup>. C'est une lacune extrêmement regrettable ; du moins, sommes-nous heureux de constater qu'il peut accorder, en vertu d'une autre convention récente <sup>304</sup>, une assistance financière <sup>305</sup> à l'Etat attaqué <sup>306</sup> ou menacé de l'être <sup>307</sup>, à condition

toutefois que ce dernier se montre disposé à suivre une procédure de règlement pacifique et à se conformer aux mesures provisoires qu'il lui ordonnerait.

## § 5

### **Publicité des délibérations, décisions et recommandations du Conseil**

**162.** — Inséré à la demande du Gouvernement suédois<sup>208</sup>, l'art. 6 de la Convention générale permet au Conseil de faire appel à l'opinion publique; assurément l'appui de cette dernière serait précieux si l'on devait recourir à des mesures de contrainte contre l'Etat en rupture du Pacte :

« Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à assurer par les moyens dont elles disposent la publicité que le Conseil croirait devoir faire de ses délibérations, décisions et recommandations, lorsqu'il est saisi dans les hypothèses prévues dans la présente Convention ».

**163.** — Le Conseil est donc seul compétent pour décider ce qui sera publié, de même il est seul juge du mode de publicité à utiliser. Il aura sans doute recours à la station radioélectrique établie récemment entre Genève et Lausanne et qui, en temps de crise, jouit de l'exterritorialité puisqu'elle est alors réservée à l'usage exclusif de la Société des Nations<sup>209</sup>.

**164.** — De leur côté les gouvernements nationaux sont tenus de ne rien faire pour entraver la diffusion des communiqués du Conseil, de ne prendre aucune mesure de censure contre eux, quel que soit d'ailleurs parmi les innombrables modes de publicité celui que le Conseil choisirait. Au reste, nous ne voyons pas comment les

gouvernements en conflit pourraient entraver la diffusion des messages émis par ordre du Conseil ; tout au plus auraient-ils la ressource de séquestrer les appareils récepteurs se trouvant sur les territoires soumis à leur autorité.

**165.** — Allant plus loin, le Gouvernement suédois désirait qu'on imposât aux Etats l'obligation d'empêcher toute propagande orale ou écrite qui pourrait contre-carrer les efforts tentés pour la solution de la crise <sup>310</sup>. Le Comité spécial ne crut pas devoir accueillir cette proposition, mais il formula néanmoins le vœu suivant :

« Le Comité spécial,

Vu le danger que peuvent présenter, en cas de crise internationale, les campagnes de presse irresponsables et la publication dans la presse d'informations inexactes ou tendancieuses ;

Reconnaissant qu'une propagande agressive contre une Puissance étrangère peut constituer, dans certaines circonstances, une véritable menace pour la paix du monde :

Propose que l'Assemblée prenne en considération ce problème et examine les possibilités d'y apporter une solution <sup>311</sup>.

---

## CHAPITRE III

---

### LA REGLE DE L'UNANIMITE

---

#### § 1

#### Généralités

**166.** — L'on considère actuellement que la règle de l'unanimité est fondamentale dans la Société des Nations <sup>312</sup>, et notamment que le Conseil ne saurait intervenir, en vertu de l'art. 11 du Pacte, s'il ne recueille l'assentiment de tous ses membres y compris les représentants des Etats intéressés. Les gouvernements en conflit peuvent donc opposer leur veto à toutes les mesures qu'il édicterait pour le maintien de la Paix et refuser toutes les procédures qu'il pourrait proposer pour la solution du différend qui lui est soumis. L'on apprécie aisément la gravité des inconvénients résultant de cette malencontreuse entrave qui paralyse l'organe gouvernemental de la Société des Nations.

**167.** — L'application de la règle de l'unanimité soulève, semble-t-il, deux questions. Tout d'abord on peut se demander s'il est vraiment indispensable pour la validité des résolutions du Conseil que celles-ci soient approuvées par tous les membres de cet organe, autres

que les représentants des Etats en conflit. La Cour permanente de Justice internationale a déjà porté son attention sur ce point et elle a exprimé son avis avec une netteté parfaite : « Dans un corps ainsi composé et ayant pour tâche de connaître de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la Paix du monde, la règle de l'unanimité s'impose comme naturelle, voire nécessaire. C'est seulement si les délibérations du Conseil sont appuyées par le consentement unanime des Puissances qui le composent qu'elles peuvent avoir l'autorité dont elles ont besoin ; le prestige même de la Société pourrait être mis en danger si l'on admettait que, en dehors d'une stipulation expresse à cet effet, les décisions sur des questions importantes pouvaient être prises à la majorité. D'autre part, il serait difficilement concevable que des résolutions sur des questions affectant la Paix du monde puissent être prises contre la volonté de ceux, parmi les membres du Conseil, qui, tout en y étant en minorité, devraient, à raison de leur situation politique, en supporter pour la plus grande partie le poids et les conséquences »<sup>313</sup>. Ces considérations paraissent justifiées ; pour l'instant, le Conseil ne dispose effectivement d'aucune force de police pour réaliser ses décisions ; privées de l'approbation de la France, de la Grande-Bretagne ou de telle autre grande Puissance, celles-ci manqueraient assurément d'efficacité.

**168.** — Le problème prend un autre aspect si l'on songe aux Etats intéressés ; considérer leur approbation comme nécessaire c'est refuser par avance au Conseil toute possibilité de décider l'application de mesures de pression. Comment pourrait-on espérer que le gouvernement contre lequel elles seront exercées donne son assentiment à une

telle décision. Aucun précédent ne permet, à l'heure actuelle, de résoudre la question; M. de Brouckère lui-même n'apporte aucune lumière sur ce point. Lors de l'incident gréco-bulgare, le Conseil n'aurait certainement pas hésité à prendre des mesures de rigueur si les forces grecques ne s'étaient pas retirées; le caractère nettement autoritaire de son intervention en fait foi. Mais précisément il se préoccupa d'obtenir pour toutes ses décisions l'assentiment des deux gouvernements en conflit; peut-être n'était-ce qu'un acte de courtoisie et d'opportunité.

**169.** — Au surplus, il est intéressant de noter que la règle de l'unanimité, déjà ébranlée par les Accords de Locarno<sup>314</sup>, est complètement abandonnée par la Convention pour l'assistance financière. Cette dernière prévoit non seulement la nullité du vote des représentants envoyés par les Etats en conflit, mais, en certains cas un vote majoritaire<sup>315</sup>. Ce sont là des précédents heureux, car tant que la règle de l'unanimité devra être considérée comme fondamentale, elle sera dans l'avenir ce qu'elle a été dans le passé, une des causes, fondamentales aussi, sinon la seule cause des échecs essuyés par le Conseil.

## § 2

### Force obligatoire des décisions du Conseil

**170.** — La Convention générale ne prévoit pas un vote majoritaire, mais elle empêche du moins les gouvernements intéressés de dresser leur veto devant le Conseil. L'art. 7 est conçu en ces termes :

« Dans les cas visés aux art. 1, 2, 3, 4, 5 et 6, et sauf mention contraire contenue dans ces articles, les décisions

et recommandations du Conseil seront obligatoires aux fins de la présente Convention, si elles ont recueilli l'unanimité des voix, le vote des Parties engagées dans le différend ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité ».

**171.** — Conformément à cette disposition, le Conseil pourra donc prendre, sans l'assentiment des gouvernements en conflit les décisions obligatoires suivantes :

A. Prescrire des mesures conservatoires d'ordre non militaire.

B. Ordonner l'évacuation des territoires et des zones démilitarisées envahis.

C. Fixer les lignes de retrait des forces armées relevant des Etats en conflit.

D. Enjoindre aux gouvernements en conflit de donner aux commandants de leurs armées l'ordre catégorique d'éviter les incidents.

E. Désigner des commissions de contrôle et fixer l'étendue de leur mission.

F. Prescrire des mesures de contrainte en cas d'inexécution des mesures édictées.

G. Publier ses délibérations, décisions et recommandations.

**172.** — Ajoutons que les représentants des Etats en litige siégeant au Conseil ne sont pas exclus du vote mais leurs voix sont dépourvues de toute influence sur la force obligatoire de la décision. D'autre part, les art. 1 à 6 ne comportent, semble-t-il, aucune dérogation à l'art. 7, nous ne voyons pas la *ratio legis* de la réserve insérée dans cette disposition *in initio*.

---

## CHAPITRE IV

---

### **ENREGISTREMENT, MISE EN VIGUEUR, DENONCIATION DE LA CONVENTION GENERALE. VALEUR AUTHENTIQUE DES TEXTES ANGLAIS ET FRANÇAIS**

---

#### § 1

#### **Enregistrement et mise en vigueur**

**173.** — Les art. 13 et 14 de la Convention générale ont la teneur suivante :

*Art. 13.* — « Un procès-verbal sera dressé par le Secrétaire général de la Société des Nations dès que des ratifications ou des adhésions auront été déposées au nom de dix membres de la Société des Nations ou Etats non membres.

Une copie certifiée conforme de ce procès-verbal sera remise à chacun des membres de la Société des Nations et à tout Etat non membre visé à l'art. 10, par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations ».

*Art. 14.* — « La présente Convention sera enregistrée par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations quatre-vingt-dix jours après la date du procès-verbal visé à l'art. 13. Elle entrera alors en vigueur à l'égard des membres de la Société des Nations ou des Etats non membres au nom desquels des ratifications

ou adhésions auront été déposées à la date de ce procès-verbal.

A l'égard de chacun des membres ou Etats non membres au nom desquels des ratifications ou des adhésions seront ultérieurement déposées, la Convention entrera en vigueur, le quatre-vingt-dixième jour après la date du dépôt de sa ratification ou de son adhésion.

Chacune des Hautes-Parties contractantes aura la faculté de faire savoir au Secrétaire général de la Société des Nations, au moment du dépôt de sa ratification ou de la notification de son adhésion et à l'exclusion de toute autre réserve, qu'elle subordonne la mise en vigueur de la Convention, en ce qui la concerne, à la ratification ou à l'adhésion notifiée au nom de certains Etats, expressément désignés par elle ».

**174.** — A l'heure présente, la Convention n'est pas encore entrée en vigueur, bien qu'elle ait été signée au nom de vingt-deux membres de la Société <sup>316</sup>. Elle n'a été ratifiée que par deux de ceux-ci <sup>317</sup>. Pour l'instant le Secrétaire général n'est donc pas en droit de dresser le procès-verbal visé à l'art. 13, premier alinéa ; *a fortiori*, n'a-t-il pu faire enregistrer l'acte, conformément à l'art. 14, premier alinéa.

**175.** — Relativement à la disposition de l'art. 14, troisième alinéa, nous renvoyons à ce que nous avons dit ailleurs <sup>318</sup>.

## § 2

### Dénouciation

**176.** — L'art. 15 de la Convention générale dispose :  
« La présente Convention ne pourra pas être dénoncée

avant l'expiration de cinq années à dater de son entrée en vigueur, conformément à l'art. 14.

Chaque dénonciation sera notifiée par écrit au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en donnera connaissance à tous les membres de la Société des Nations et aux Etats non membres visés à l'art. 10. Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Haute-Partie contractante qui l'aura notifiée et une année après que la notification aura été reçue par le Secrétaire général ».

**177.** — Il convient de rappeler que la Convention générale a la valeur d'une loi et qu'elle crée une situation objective ; par conséquent elle restera en vigueur quelque soit le nombre d'Etats qui lui demeureront soumis, ces derniers seraient liés même si leur nombre est inférieur à dix <sup>319</sup>. D'ailleurs il n'y a pas lieu d'en être surpris, car il semble évident que seule l'Assemblée de la Société des Nations, qui procéda à l'élaboration de la Convention, aurait qualité pour en prononcer l'abrogation <sup>320</sup>.

**178.** — Ce qui paraît plutôt étrange, c'est que l'on ait accordé aux Etats la faculté de dénoncer la Convention générale, étant donné qu'il s'agit d'une reconnaissance des pouvoirs fondamentaux du Conseil. Cette anomalie s'explique peut-être par les circonstances qui ont entouré la naissance de la Convention. Elle n'acquiert force obligatoire, en effet, que par le consentement des gouvernements nationaux ; on ne pouvait dès lors leur refuser la faculté de se libérer, encore que l'art. 15 les oblige à observer certains délais. Ajoutons que pratiquement si la Convention entre un jour en vigueur, ce qui est fort douteux, les Etats qui se seront soumis à ses règles ne songeront guère à la dénoncer ; en déclarant que doré-

navant ils ne se conformeront plus aux ordonnances du Conseil, ils feraient un aveu terriblement compromettant.

### § 3

#### Valeur authentique des textes anglais et français

**179.** — En 1919, la Conférence de la Paix n'a pas adopté une langue officielle; en fait, le français perdit alors la prééminence qu'il avait acquise au cours des congrès et conférences de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>321</sup>. On peut légitimement le regretter, en considération des qualités de clarté, de précision et de logique dont cette langue est revêtue.

**180.** — L'une des premières préoccupations de la Société des Nations fut naturellement de déterminer quelle serait la langue employée dans les délibérations de ses organes, ainsi que pour la rédaction de ses actes. Remarquons que ni l'anglais ni le français n'ont été proclamés langue officielle de la Société. A la lumière du Règlement intérieur, ils ne peuvent être considérés que comme langues usuelles<sup>322</sup>. Dès lors, le bilinguisme a été constamment observé<sup>323</sup>; le Pacte de Paris lui-même, bien que conçu hors des cadres de la Société, comporte un texte anglais et un texte français de valeur égale<sup>324</sup>; la Convention générale ne pouvait guère échapper à ce dualisme, son art. 16 porte que : « Les textes français et anglais de la présente Convention font également foi ».

**181.** — Les deux textes reçoivent donc par là une valeur authentique; il pourrait paraître téméraire d'affirmer qu'ils sont d'une conformité réciproque absolue et qu'ils ne donneront jamais lieu à conflit. Cependant il

est permis d'observer que ces textes ayant été élaborés avec le plus grand soin par les comités de rédaction du Comité spécial et de la troisième Commission, les divergences ne sauraient être que très légères. Nous éprouvons d'autant moins d'inquiétudes à ce sujet que les langues anglaise et française ne diffèrent pas essentiellement quant à la construction de la phrase ; la question prendrait un autre aspect s'il s'agissait de confronter le texte français avec un texte allemand. Enfin, *the last but not the least*, le Conseil est souverain dans l'interprétation des articles de la Convention générale ; les controverses qui pourraient s'élever sur le sens des termes qu'elle emploie ne relèveraient d'aucune juridiction, aucun recours n'étant ouvert contre les décisions de l'organe gouvernemental de la Société des Nations.

**182.** — Au surplus on constatera, et ceci ne laisse pas d'être rassurant, que le dualisme adopté par la Société des Nations jusqu'à ce jour, ne lui a causé aucune difficulté sérieuse.

---

## CONCLUSIONS

---

### § 1

#### **L'importance et la nature juridique de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre**

**183.** — La situation politique internationale est à l'heure présente extrêmement instable. La vague du nationalisme bat furieusement les murs de l'édifice conçu par le Président Wilson, et menace même de le submerger. Deux grands Etats ne sont plus représentés à Genève ; l'un, ayant ouvertement violé le Droit, a dû essuyer l'humiliation d'une condamnation prononcée par l'Assemblée ; l'autre, après une métamorphose politique profonde, paraît enclin à s'écarter de la légalité et l'on peut craindre que ce ne soit pour s'engager sur la voie antique des actes de force. Le départ du Japon et de l'Allemagne se conçoit aisément d'ailleurs si l'on considère que, selon les ultimes paroles de M. Briand, président le Conseil, la Société des Nations est basée sur un principe fondamental. Le Pacte impose aux membres un respect scrupuleux des traités et n'autorise aucun acte de justice propre <sup>325</sup>. La position du Japon à l'Assemblée et au Conseil serait particulièrement intenable.

**184.** — Ces défections sont déplorables car, en détruisant le sentiment de sécurité, elles ont sérieusement

compromis le désarmement dont nul ne saurait contester l'impérieuse nécessité <sup>226</sup>. Il est clair qu'à défaut de sécurité tout désarmement même partiel devient irréalisable ; en effet, comment pourrait-on demander aux Etats le sacrifice d'une pièce d'artillerie lourde, d'un char d'assaut, d'une unité navale, d'un aéronef ou même d'une mitrailleuse, comment leur imposerait-on des réductions d'effectifs, si on ne les mettait à l'abri des menaces de leurs voisins dont ils redoutent à tort ou à raison les ambitions nationales. La question de la sécurité, qui semblait résolue, renaît à l'actualité et hante les salles du Palais des Nations où les représentants de tous les peuples, réunis depuis trois ans déjà, prolongent en vain leurs débats ; la délégation russe vient précisément de proposer à la Commission générale, émanation de la Conférence du désarmement, la conclusion d'un pacte d'assistance mutuelle, afin d'assurer à la nation victime d'une agression l'appui de tous les autres membres de la Communauté internationale. L'élaboration d'un tel pacte serait éminemment désirable si elle devait sauver la Conférence d'un échec définitif ; rappelons cependant que la Société des Nations n'a pas attendu l'arrivée de M. Litvinof au quai Wilson pour construire un système juridique de protection contre les agressions. Dès 1924, considérant le respect du Droit comme la condition *sine qua non* du maintien de la Paix, et *a fortiori* de toute limitation ou réduction des armements, l'Assemblée, sous l'empire d'un bel enthousiasme, rédigea un protocole, qui devait porter le nom du siège de la Société, et le soumit aux membres. Ne pouvant évidemment pas prévenir l'apparition des conflits internationaux, les auteurs du Protocole de Genève avaient attribué au

Conseil la mission d'en imposer le règlement pacifique ; usant de son autorité, l'organe gouvernemental de la Société des Nations devait orienter les litigants sur la voie des procédures arbitrales ou judiciaires. Si, méprisant ou craignant ces procédures légales, l'un des Etats en conflit avait cherché le triomphe d'une prétention nationale en recourant à la force, il se serait trouvé en présence de tous les signataires qui, par l'union de leurs forces, par la coordination des moyens de pression économique mis à leur disposition, l'aurait contraint à respecter les règles fondamentales de la Société des Nations.

**185.** — Cet acte de solidarité internationale ne devait pas être accompli car le cabinet conservateur, parvenu au pouvoir en Angleterre, ne se souciait pas de voir la flotte britannique exercer une fonction de police internationale, et redoutait les conséquences que pourrait entraîner l'emploi de l'arme économique ; privée d'un appui indispensable, l'œuvre de la cinquième Assemblée s'écroula. Le problème de la sécurité subsistait néanmoins, force fut donc aux organes chargés de préparer la Conférence du désarmement de s'en préoccuper.

**186.** — Après l'échec du Protocole de Genève, le Comité d'arbitrage et de sécurité ne pouvait songer à un nouveau pacte d'assistance mutuelle. Aussi bien vena-t-il tout d'abord son attention à la solution pacifique des conflits internationaux ; dans ce but, il élaborait des procédures permettant de régler par voie de conciliation, d'arbitrage ou de règlement judiciaire tous les litiges d'ordre juridique. Puis, préoccupé de prévenir la guerre, le Comité, désirant autant que possible éviter à la Société la nécessité de recourir aux sanctions prévues par l'art. 16 du Pacte, a proposé d'investir, sur

la base de l'art. 11, le Conseil d'une autorité supranationale. Réuni le plus souvent d'urgence, l'organe gouvernemental de la Société des Nations pourrait accorder sans hésitation à l'Etat attaqué ou menacé de l'être l'assistance financière prévue par la Convention du 2 octobre 1930, les signataires couvrant de leur garantie les emprunts émis avec son autorisation pour faire face à l'agression <sup>327</sup>. Si le Conseil conservait quelque espoir d'éviter l'ouverture des hostilités ou de les faire suspendre, si le règlement pacifique du conflit lui paraissait possible, il ordonnerait l'évacuation des zones démilitarisées ou des territoires occupés d'une manière illégale, il pourrait même enjoindre aux forces armées en présence de se retirer au delà des frontières nationales sur des lignes fixées de façon à ne pas compromettre la sécurité des Etats intéressés; enfin, il édicterait des mesures conservatoires afin de permettre à la Cour permanente de Justice internationale ou aux tribunaux arbitraux de remplir leur mission. La Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre répond donc, semble-t-il, à une très réelle nécessité.

**187.** — Œuvre législative <sup>328</sup> considérable, dont la validité résulte de l'approbation accordée par l'Assemblée, cet ensemble d'actes-règle, délimite les attributions conférées aux organes internationaux : à la Cour permanente de Justice internationale, au Conseil de la Société des Nations, aux tribunaux arbitraux et aux commissions de conciliation. En ce qui concerne plus particulièrement la convention-loi <sup>329</sup> étudiée au cours des pages précédentes, les adhésions recueillies par elle, actes-condition <sup>330</sup>, constituent la reconnaissance d'un pouvoir gouvernemental supranational; nous serions

même tentés, si le terme ne manquait d'élégance, d'attribuer à cette reconnaissance la valeur d'une « constitutionnalisation »<sup>391</sup>. Les gouvernements, qui actuellement disposent de la force dans la communauté internationale reconnaissent l'autorité du Conseil de la Société des Nations, en acceptant par avance de se soumettre aux ordonnances édictées pour le maintien de la Paix du monde.

## § 2

### **Les lacunes de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre ou les conditions nécessaires au maintien de la Paix**

**188.** — Fruit de longs travaux, ainsi que nous l'avons constaté, la Convention générale risque fort de connaître le sort réservé à beaucoup de projets nés à Genève, c'est-à-dire de ne jamais entrer en vigueur faute de ratification. C'est fâcheux car l'effort dont elle témoigne aurait mérité mieux. Ne la regrettons pas trop cependant ; elle ne pouvait calmer l'inquiétude des Etats sollicités de réduire leurs armements. En effet, tandis que les Pactes fondamentaux sont violés impunément, peut-on concevoir le respect des engagements qu'elle prévoit.

**189.** — Le rôle du Conseil n'est d'ailleurs qu'incomplètement défini par les dispositions de la Convention, le Comité d'arbitrage et de sécurité a, semble-t-il, sous-estimé l'importance de la procédure consultative qui permet à l'organe gouvernemental de faire régler par voie judiciaire les litiges d'ordre politique soumis à son examen. La reconnaissance de ce pouvoir prétorien serait extrêmement opportune car, en invoquant leurs

compétences exclusives, les gouvernements se refusent fréquemment à admettre l'ouverture des procédures légales<sup>332</sup>, et le conflit peut s'envenimer tandis que le Conseil hésite à solliciter l'avis de la Cour permanente de Justice internationale. Au reste, nous ne voyons pas quels seraient le but et l'utilité des mesures conservatoires, ordonnées conformément à l'article premier, si le différend ne devait être tranché sur la base du Droit. Sans doute aurait-on pu facilement s'accorder à reconnaître au Conseil la faculté de recourir aux lumières de l'autorité judiciaire siégeant à La Haye, nonobstant le veto des litigants, puisque cette question, qui du reste prête à controverses, a déjà été posée devant l'Assemblée, sans toutefois recevoir de solution<sup>333</sup>.

**190.** — La Convention générale pourrait être complétée dans une autre direction. Il conviendrait de protéger les Etats en limitant l'omnipotence du Conseil par l'institution d'un recours ouvert contre les décisions entachées d'excès de pouvoir<sup>334</sup>. Nous ne nous dissimulons pas qu'une action des gouvernements, tendant à l'annulation des mesures illégales, pourrait avoir des conséquences regrettables<sup>335</sup>; aussi bien les actes de gouvernement n'ont-ils généralement aucun contrôle juridictionnel à subir<sup>336</sup>. Néanmoins, quoique la Cour permanente de Justice internationale ne dût que fort rarement se voir contrainte de casser les ordonnances du Conseil, la possibilité de son intervention ne manquerait pas de rassurer les petits Etats qui peuvent légitimement craindre l'hégémonie des grandes Puissances siégeant en permanence à Genève.

**191.** — Arrivons enfin au point capital. En vertu de la Convention générale, les Etats prendraient l'engage-

ment de se conformer aux ordonnances du Conseil. Qu'arriverait-il cependant si, invoquant l'impérieuse nécessité de veiller à sa sécurité, l'un d'eux refusait de s'incliner ? Averti par la Commission de contrôle opérant sur les lieux, le Conseil porterait cette violation d'un engagement international à la connaissance des gouvernements nationaux ; ces derniers par crainte de léser certains intérêts privés considérables, encore que plus ou moins respectables, ne se décideraient peut-être pas sans peine à appliquer l'embargo ou le blocus <sup>337</sup>. A *fortiori* hésiteraient-ils avant de recourir à l'*ultima ratio*, c'est-à-dire à mettre leurs forces armées au service du Droit. Les règles de la Convention sont évidemment insuffisantes ; il convient donc de rendre hommage au Gouvernement français qui, peu après l'ouverture de la Conférence du désarmement, a proposé d'apporter à l'organisation de la Société internationale un complément nécessaire. Il serait bien désirable que, conformément à cette proposition, le Conseil pût disposer des aéronefs d'un tonnage élevé, interdits aux Etats, pour appuyer son action préventive ou répressive, ainsi que d'une police internationale permanente chargée de veiller à l'application des mesures provisoires édictées conformément à la Convention générale et qui protégerait les commissaires de la Société dans l'accomplissement de leur mission ; on souhaiterait aussi que les Etats fussent tenus de désigner par avance les effectifs constamment disponibles avec leur matériel, artillerie lourde et chars d'assaut, pour porter secours à la nation victime d'une agression <sup>338</sup>. La Conférence n'a pas retenu ces suggestions ; on ne saurait trop le regretter, car, n'en déplaise à certains pacifistes <sup>339</sup>, le prestige moral du Conseil ne

suffit pas pour faire reculer les gouvernements résolus à violer le Pacte. Tandis que les institutions internationales au milieu de l'anarchie mondiale, résistent encore aux remous qui les assaillent, ne serait-il pas opportun de donner au Conseil, avant que la civilisation n'ait été engloutie dans une nouvelle « guerre aux allures déchaînées »<sup>340</sup>, le pouvoir de faire respecter le Pacte de la Société des Nations et d'assurer par là même le règne du Droit international<sup>341</sup>.

---

## Notes complémentaires

---

1. Cette résolution connue sous le nom de Résolution XIV de la troisième Assemblée a la teneur suivante :

a) L'Assemblée, ayant examiné le rapport de la Commission temporaire mixte sur la question d'un traité général de garantie mutuelle, estimant, d'une part, que ce rapport ne saurait affecter en rien la complète validité de tous les traités de paix et d'autres accords existants et connus entre les Etats; et que, d'autre part, ce rapport renferme des suggestions précieuses quant à la méthode propre à rendre effectif le Traité de garantie mutuelle, déclare que :

1° Aucun plan de réduction des armements, dans le sens de l'art. 8 du Pacte, ne peut pleinement aboutir que s'il est général;

2° Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir, en échange, une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays;

3° Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les Parties à porter assistance effective et immédiate, et suivant un plan préétabli, au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe. Cependant, dans les cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense, en exécution du plan précédent;

4° La réduction générale des armements étant le but des trois propositions qui précèdent et le Traité de garantie mutuelle en étant le moyen de réalisation, il va de soi que le consentement préalable à cette réduction est la première condition de ce traité. Cette réduction peut s'opérer soit sous la forme, qui serait la plus souhaitable, d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays. Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction générale des armements. Dans le second cas, la réduction devra être proportionnée aux sécurités que le Traité de garantie apportera. Le Conseil de la Société des Nations, après avoir pris l'avis de la Commission temporaire mixte, qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un et l'autre de ces systèmes, établira ultérieurement, pour le soumettre à l'appréciation et à la décision souveraine des gouvernements le plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation.

b) L'Assemblée prie le Conseil de demander aux divers groupements leur avis sur les propositions ci-dessus; elle demande à la Commission temporaire mixte de poursuivre ses travaux et, afin de donner toutes précisions aux propositions ci-dessus, de préparer un projet de traité

basé sur les principes envisagés dans ces résolutions » (résolution prise par l'Assemblée le 27 septembre 1922, reproduite dans OTTLIK G., *La Société des Nations et le désarmement*, p. 61 à 63).

Il convient d'ajouter que la Commission temporaire mixte fut créée par le Conseil le 25 février 1921 et poursuivit ses travaux jusqu'en 1924 en parallèle avec la Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes dont la création, prévue par l'art. 9 du Pacte, remonte au 17 mai 1920 (*Dix ans de coopération internationale*, p. 75 à 78). Selon les instructions de l'Assemblée et prenant pour base deux plans qui lui furent soumis l'un par lord Robert Cecil l'autre par le général Requin (voir le texte de ces plans dans le rapport de la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements, du 15 août 1923, A. 35. 1923. IX, 1<sup>re</sup> partie, p. 50 à 66), la Commission temporaire mixte rédigea un projet de traité d'assistance mutuelle (A. 35. 1923. IX, p. 3 à 6). Par une résolution, prise le 29 septembre 1923, l'Assemblée pria le Conseil « de soumettre le projet de traité d'assistance mutuelle à l'examen des gouvernements en leur demandant de faire connaître leur avis sur le dit projet » (OTTLIK G., *op. cit.*, p. 63). L'avis des gouvernements étant loin d'être favorable au projet, celui-ci fut abandonné.

2. Après l'élaboration du Protocole de Genève (1924), le Conseil, pensant que la réunion de la Conférence du désarmement ne saurait tarder avait constitué un comité chargé des travaux préalables. L'Assemblée, ayant constaté l'échec de son œuvre estima néanmoins qu'il convenait de poursuivre la préparation de la Conférence afin que cette dernière pût être convoquée « lorsque, du point de vue de la sécurité générale, des conditions satisfaisantes auront été assurées » (résolution prise, sur la proposition de M. Quinones de Leon, le 25 septembre 1925, citée dans OTTLIK G., *op. cit.*, p. 68). Le Conseil constitua alors, le 12 décembre, la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement. Le programme de travail de cette dernière fut établi par le Comité du Conseil sur la base d'un rapport de M. Paul-Boncour (*Dix ans de coopération internationale*, p. 110 à 117).

Convoquée par le Conseil (résolution du 18 mars 1926), la Commission préparatoire se réunit le 18 mai suivant et prit connaissance de son programme de travail. Celui-ci comporte sept questions ; la cinquième a trait au problème de la sécurité. « D'après quels principes serait-il possible d'établir des proportions entre les armements qui pourraient être attribués à chaque pays en tenant compte notamment : du degré de sécurité que celui-ci, en cas d'agression, pourrait recevoir en vertu, soit des dispositions du Pacte, soit des engagements particuliers contractés envers lui ? (Voir, OTTLIK G., *op. cit.*, p. 69 et 70).

En outre, la Commission préparatoire fut saisie de propositions émanant des délégations française, finlandaise et polonaise. La proposition française qui avait trait à la question V, du programme de travail visait à faire mettre à l'étude par la Commission préparatoire, la Commission temporaire mixte et la Commission permanente consultative les problèmes que posent la prévention de la guerre ainsi que l'assistance mutuelle prévue à l'art. 16 du Pacte ; il s'y ajoutait les questions que soulève la nécessité de pouvoir réunir le Conseil dans un délai très court, en cas de guerre ou de menace de guerre et enfin l'étude des perfectionnements à apporter aux moyens de communications téléphoniques et télégraphiques entre le siège de la Société des Nations et les divers Etats membres. La proposition finlandaise tendait à l'étude des moyens d'accorder des garanties de sécurité particulières aux Etats qui, par suite de leur situation géographique ou d'autres circonstances exceptionnelles, se trouvent dans une position défavorable. La proposition polonaise qui, du reste,

devait n'avoir aucune suite sollicitait l'étude du mécanisme, des formes et de la procédure éventuelle de l'assistance régionale ». La Commission préparatoire ne se jugea pas qualifiée pour étudier ces questions et les transmit au Conseil (voir le rapport de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement au Conseil, sur les travaux de sa première session A. 14. 1927. V, p. 54 à 56).

Par une résolution prise le 4 septembre 1926, le Conseil chargea le Comité du Conseil de connaître de ces propositions (A. 14. 1927. V, p. 58 et 59). Celui-ci s'en préoccupa au cours de sa cinquième session (du 1<sup>er</sup> au 4 décembre 1926). Durant les débats, M. de Brouckère fut chargé d'élaborer un rapport sur la situation créée par l'art. 16 du Pacte (*Doc. Sér. III*, p. 43 ; ce rapport est reproduit dans : A. 14. 1927. V, p. 60 à 72). Bien que fait dans le but exclusif de guider les travaux du Comité, ce rapport prit une importance considérable car il attira l'attention des organes de la Société sur l'infinité variété des moyens d'action que leur offre l'art. 11 du Pacte. Approuvant une suggestion de M. de Brouckère, le Comité du Conseil décida qu'il était opportun de procéder à une étude détaillée de cette dernière disposition. Le vicomte Cecil ainsi que MM. de Brouckère et Titulesco furent chargés d'y pourvoir (*Doc. Sér. III*, p. 73). Nous verrons (voir ci-dessous n° 51) que ce rapport, approuvé par le Comité du Conseil le 15 mars 1927, fut adopté par l'Assemblée et le Conseil au cours de l'année 1927. (Ce travail est reproduit dans : A. 14. 1927. V, p. 76 à 78, nous le reproduisons dans notre annexe n° 5).

Le comité du Conseil s'était proposé de présenter de même une étude complète sur la portée de l'art. 16, mais cette étude ne vit jamais le jour ; par contre, sur sa demande, le Conseil chargea la Section juridique du secrétariat de donner un aperçu de « la situation juridique qui résulterait de l'application en temps de paix des mesures de pression économique envisagées à l'art. 16, en particulier au moyen du blocus maritime ». Ce rapport fut élaboré le 17 mai 1927 et présenté au Conseil le 15 juin de la même année (A. 14. 1927. V, p. 82 et 83 à 93).

De plus, le Comité du Conseil présenta au Conseil un rapport préparé par M. Van Karnebeek sur les « méthodes ou règlements propres à faciliter la réunion du Conseil dans un délai très court, en cas de guerre ou de menace de guerre » (A. 14. 1927. V, p. 72 à 74). Enfin, le Comité du Conseil, s'inspirant de la proposition finlandaise, proposa de demander à l'organisation financière de la Société des Nations d'établir le projet d'un plan d'assistance financière aux Etats victimes d'une agression ; ce fut l'origine de la Convention du même nom du 2 octobre 1930.

Dans une résolution prise le 8 décembre 1926, le Conseil adopta l'ensemble de ces propositions (A. 14. 1927. V, p. 75 et 76). Ajoutons qu'il chargea en outre la Commission consultative et technique des communications et du transit d'engager avec le Secrétaire général les études nécessaires pour l'établissement d'une station radiotélégraphique assez puissante pour que la Société puisse communiquer par ses propres moyens avec le plus grand nombre possible d'Etats membres ; cette station fut achevée le premier septembre 1931 et commença à fonctionner le 2 février 1932 (*Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée A. 6. 1932*, p. 71). Exploitée en temps normal par la Société Radio-Suisse, elle doit passer en temps de crise et dès que le Secrétaire général le juge opportun sous l'autorité exclusive de la Société des Nations (BARANDON P., *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, p. 112).

3. Le 26 septembre 1927, l'Assemblée prit la résolution suivante :  
• L'Assemblée,

3. Prie le Conseil de donner à la Commission préparatoire, dont la tâche ne se bornera pas à la préparation d'une première conférence de limitation et de réduction des armements et dont les travaux devront continuer jusqu'à la réalisation du but final, les instructions nécessaires pour que soit créé sans délai un comité composé des représentants de tous les Etats qui siègent à la Commission et sont membres de la Société des Nations, les autres Etats représentés à la Commission étant invités à en faire partie, s'ils le désirent.

Ce comité serait mis à la disposition de la Commission et aurait pour mission de poursuivre, sur ses indications, l'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau de leurs armements aux chiffres les plus bas dans un contrat international de désarmement.

L'Assemblée estime que ces mesures doivent être cherchées à la fois :

Dans une action de la Société des Nations tendant à provoquer, à généraliser et à coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité ;

Dans la préparation systématique des moyens à employer par les organes de la Société des Nations pour mettre les membres de la Société en mesure d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte ;

Dans les ententes qu'il serait loisible aux Etats membres de la Société, sans préjudice des obligations du Pacte, de conclure entre eux, à l'effet de proportionner leurs engagements à la solidarité géographique ou autre plus ou moins grande qui les lierait à d'autres Etats ;

Et, d'autre part, dans une invitation faite par le Conseil, aux différents Etats, à l'informer des mesures qu'ils seraient prêts à prendre, sans préjudice des obligations du Pacte, pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil dans le cas d'un conflit se produisant dans une région déterminée, chaque Etat indiquant que, dans tel ou tel cas, soit toutes ses forces, soit telles de ses forces militaires, navales ou aériennes pourraient intervenir immédiatement dans le conflit pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil (C.A.S. 10, p. 41).

Le jour suivant, le Conseil pria la Commission préparatoire de constituer un comité conforme à la décision de l'Assemblée. La Commission institua alors le Comité d'arbitrage et de sécurité (30 novembre 1927) (OTLIK G., *op. cit.*, p. 17).

Le Comité d'arbitrage et de sécurité elabora lui-même le programme de ses travaux tout en tenant compte, bien entendu, de la résolution de l'Assemblée ; il se proposa d'étudier dès l'abord deux groupes de questions :

A. l'étude des moyens permettant à la Société des Nations de provoquer, de généraliser et de coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité ;

B. la préparation systématique des moyens à employer par les organes de la Société des Nations pour mettre ses membres en mesure d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte.

Cette dernière question engageait le comité à s'occuper des questions que pose l'application des art. 10, 11 et 16 du Pacte, et en particulier, à rechercher des critères qui faciliteraient la détermination de l'agresseur. Ce point présentait un intérêt pratique immédiat puisque le Comité financier s'efforçait à ce moment de dresser un plan d'assistance financière. Trois rapporteurs furent désignés ; MM. Holsti et Politis furent chargés de l'étude des accords d'arbitrage et de sécurité et M. Rutgers de celle des art. 10, 11 et 16. Ces Messieurs se réunirent à Prague du 26 janvier au 1<sup>er</sup> février 1928 et, sous la présidence de M. Benès, élaborèrent trois mémo-

randums (que l'on désigne ordinairement sous le nom de Mémoires de Prague). Le Comité d'arbitrage et de sécurité en prit connaissance au cours de sa deuxième session (20 février au 7 mars 1928) et rédigea immédiatement six projets de conventions; les trois premiers devaient par la suite, en vertu d'une résolution prise par l'Assemblée, le 26 septembre 1928, former l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire (R.O. des lois fédérales, vol. 51, p. 2 à 13) lequel est en vigueur depuis le 16 août 1929, quant aux trois derniers, ils constituent : un modèle de Traité collectif d'assistance mutuelle, un modèle de Traité collectif de non-agression et enfin un modèle de Traité bilatéral de non-agression. L'Assemblée recommanda ces trois projets à l'examen des Etats le 26 septembre 1928 (OTLIK G., *op. cit.*, p. 17 à 23).

Le mémorandum de M. Rutgers servit de guide au Comité d'arbitrage et de sécurité lors des travaux que nécessita l'élaboration de la Convention pour l'assistance financière. Il proposa, notamment, de faire jouer le mécanisme de l'assistance non seulement en cas de rupture du Pacte au sens de l'art. 16, mais encore en cas de guerre ou de menace de guerre appelant l'application de l'art. 11 (voir son mémorandum n° 203 et 204, C.A.S. 10, p. 39). Cette proposition fut subséquemment acceptée par l'Assemblée.

Le Gouvernement finlandais présenta la proposition qu'il avait formulée à la Commission préparatoire dans deux mémoires (5 juin et 18 septembre 1926) (A. 14. 1927. V, p. 56 et 59). Le Comité financier étudia la question de l'assistance financière et son rapport fut soumis au Conseil le 17 juin 1927. L'Assemblée jugea qu'il était opportun de poursuivre l'étude de cette question et le Conseil la renvoya à la Commission préparatoire qui allait créer le Comité d'arbitrage et de sécurité. Au vu du rapport de ce dernier, l'Assemblée estima qu'il y avait lieu d'élaborer une convention spéciale en cette matière et qu'elle s'appliquerait « non seulement dans le cas de guerre contraire aux engagements du Pacte, tel qu'il est visé dans l'art. 16 du Pacte, mais également dans le cas de guerre ou de menace de guerre visé sous l'art. 11 » (Résolution de l'Assemblée du 18 septembre 1928) (OTLIK G., *op. cit.*, p. 31). Le Comité financier était chargé de ce travail. Il elabora, au cours de ses trente-troisième et trente-quatrième sessions un projet qui, présenté le 8 mars 1929 au Conseil et le 24 septembre de la même année à l'Assemblée, ne donna pas complète satisfaction. Cette dernière « constatant que la détermination des cas dans lesquels cette assistance pourra ou devra être accordée est en relation étroite avec le problème général de la définition de l'agresseur et avec celui des moyens de prévenir la guerre, et que la liaison entre l'assistance financière et la réduction et la limitation des armements a été reconnue et mérite un examen approfondi », pria le Conseil de veiller à la préparation d'un texte complet et lui suggéra de renvoyer la question au Comité d'arbitrage et de sécurité (Résolution du 24 septembre 1929, A. 15. 1930. VII, p. 3).

Ce comité auquel l'on avait adjoint quatre membres du Comité financier parvint enfin à établir un projet définitif. Il ne se jugea d'ailleurs pas qualifié pour fixer les montants maxima et minima des emprunts garantis en vertu de la Convention, le barème qui servirait de base pour la détermination de la somme garantie par chaque Haute-Partie contractante ainsi que la date d'expiration de la Convention; ce fut l'œuvre de la troisième Commission. L'Assemblée prit donc le 29 septembre 1930 la résolution suivante :

• L'Assemblée :

1° Approuve le texte de la Convention pour l'assistance financière arrêté par la troisième Commission;

Décide d'ouvrir immédiatement la Convention à la signature des membres de la Société des Nations ;

Charge le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour porter officiellement ladite Convention à la connaissance de tous les membres de la Société, afin qu'ils puissent la signer d'ici au 31 décembre 1931 ou y adhérer après cette date.

2<sup>e</sup> Prie le Conseil d'inviter le Comité financier à préparer des projets pour les différents documents prévus par la Convention, qui pourraient être nécessaires pour sa mise à exécution, tels que protocoles, contrats d'emprunt, etc... » (voir OTTLIK G., *op. cit.*, p. 34). La Convention fut signée le 2 octobre 1930.

4. L'idée première de la Convention que nous étudierons apparaît dans les observations présentées par le Gouvernement allemand relatives au programme de travail du Comité d'arbitrage et de sécurité (voir ci-dessus note 3). Après avoir insisté sur l'importance des procédures de règlement pacifique des différends internationaux, le Gouvernement allemand met en relief l'importance du rôle que doit jouer le Conseil de la Société des Nations lorsqu'éclate un conflit qui n'est pas susceptible d'un règlement judiciaire immédiat. « Le devoir d'empêcher qu'un conflit ne finisse par pousser les Etats intéressés à en appeler aux armes incombe en première ligne au Conseil, et ce sera la tâche du comité de proposer les mesures qui garantiront une intervention rapide et efficace de cette instance en vue de prévenir la menace d'hostilité. Un examen minutieux des possibilités contenues dans l'art. 11 du Pacte conduira certainement à l'élaboration d'une série de propositions pratiques. Celles-ci pourraient être complétées par des engagements volontaires spéciaux dépassant le cadre du Pacte qui, s'ils n'apparaissent pas acceptables à tous les membres de la Société des Nations, pourraient cependant faire l'objet d'un accord entre un grand nombre d'entre eux » (reproduit dans : C.A.S. 10, p. 59).

Ces idées furent reprises par le comte Bernstorff qui, au cours de la première session du Comité d'arbitrage et de sécurité, insista particulièrement sur la nécessité de renforcer les pouvoirs de la Société des Nations si l'on voulait obtenir le règlement pacifique des litiges internationaux : « Notre but, déclara-t-il, est de prévenir les guerres et de garantir le maintien de la paix. Autrement dit, la guerre comme moyen de trancher les conflits internationaux doit être supprimée. En disant ceci nous devons toujours avoir devant les yeux le fait que nous ne serons jamais à même d'empêcher la naissance des conflits, étant donné que de tels conflits ne cesseront jamais de naître. Ce qui importe, c'est de trouver un autre moyen que la guerre pour leur solution. Le Comité d'arbitrage et de sécurité devrait donc commencer par l'étude des moyens qui sont à notre disposition pour garantir le règlement pacifique des différends existants et à venir. J'estime que les possibilités qui se présentent sous ce point de vue ne sont point complètement mises en valeur par le Pacte de la Société des Nations, ni même par la clause facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Il faudrait trouver des méthodes et des moyens supplémentaires » (*Doc. Sér. V*, p. 49).

5. Lors de la deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité, M. von Simson qui avait succédé au comte Bernstorff présenta les suggestions de sa délégation et résuma d'une phrase leur but réel : «... la proposition devra être précisée, observa-t-il, mais elle ne tend pas à autre chose qu'à accorder au Conseil le pouvoir d'ordonner des mesures » (*Doc. Sér. VI*, p. 103).

6. *Doc. Sér. VI*, p. 225.

7. « L'unanimité du Conseil déclara-t-il, fut délibérément adoptée par les rédacteurs du Pacte et elle est considérée par beaucoup d'Etats, peut-être même par tous, comme étant en soi-même une très grande sécurité dans beaucoup de circonstances concevables et j'estime, comme je l'ai dit hier, que chaque fois que nous ou tout autre organe de la Société entreprendrons de toucher à ce principe ou de le diminuer, même si cela peut servir à l'objet particulier que nous avons en vue à ce moment, ce sera, en fin de compte, affaiblir à la fois la Société des Nations elle-même et miner la confiance que beaucoup d'Etats, et tous probablement, ont en elle actuellement » (*Doc. Sér. VI*, p. 102).

8. *Doc. Sér. VI*, p. 225.

9. *Doc. Sér. VII*, p. 9 et p. 124 à 131.

10. *Doc. Sér. VII*, p. 123 et 124. Nous reproduisons ce modèle à l'annexe n° 1.

11. M. Rolin-Jacquemyns s'exprime comme suit :

« Il paraît logique en outre de compléter la suggestion allemande dans une autre direction, à savoir par l'établissement d'un contrôle du Conseil sur l'exécution des mesures édictées.... Il est difficile de supposer, en effet, qu'un Etat s'engage à exécuter des mesures d'un caractère aussi grave pour sa sécurité nationale, s'il n'a pas la certitude et la garantie que l'autre partie en cause les exécutera également de bonne foi et entièrement (*Doc. Sér. VII*, p. 127).

12. Mémoire de M. Rolin-Jacquemyns, *Doc. Sér. VII*, p. 128.

13. *Doc. Sér. VII*, p. 124.

14. A. 1928. C. III, p. 51 et 52.

15. A. 1928. C. III, p. 53.

16. A. 1928. C. III, p. 112 et 113.

17. A. 1928. P., p. 116.

18. A. 1928. P., p. 117.

19. A. 1928. P., p. 117.

20. J.O. 1929, p. 353.

21. A. 1929. C. III, p. 71.

22. A. 1929. C. III, p. 71.

23. A. 1929. C. III, p. 119. Voir le rapport de la troisième Commission à l'Assemblée élaboré par le vicomte Pouillet.

24. A. 1929. P., p. 162.

25. *Annuaire de la Société des Nations*, 1930, p. 307.

26. *Doc. Sér. IX*, p. 58.

27. *Doc. Sér. IX*, p. 92.

28. *Doc. Sér. IX*, p. 100 à 103.

29. *Doc. Sér. IX*, p. 103 et 104. (Pour le texte de l'avant-projet de Convention voir l'annexe n° 2).

30. « Lorsque les recommandations formulées par le Conseil pour diminuer une menace de guerre ou y mettre fin constituent un danger réel pour la sécurité d'un des pays intéressés, il est évident que ce pays ne peut pas les accepter. Donc, on peut laisser au Conseil le libre exercice de ses pouvoirs, mais en prévoyant que s'il le fait sous une forme manifestement dangereuse pour une des Parties, celle-ci pourra refuser d'exécuter les mesures prescrites. C'est, de l'avis du vicomte Cecil, la méthode en tout cas la plus sûre, car, même si l'on adopte la solution proposée

par la délégation française, est-on certain que dans toutes les circonstances on pourra accepter les recommandations du Conseil et que dans certains cas particuliers certaines des mesures envisagées ne mettront pas en péril la Partie qui les appliquera ?... Il est bien évident, en effet, que si les troupes des deux pays intéressés doivent être retirées en arrière de lignes de démarcation situées à la même distance de part et d'autre de la frontière, les conséquences de ce recul pourront parfaitement n'être pas les mêmes pour les deux pays. On peut concevoir que l'une des deux Parties serait obligée d'évacuer une position stratégique très forte, tandis que l'autre n'évacuerait que des positions de peu d'importance... Sur mer, il paraît à peu près impossible d'établir des lignes de démarcation. De plus, il faut bien se rendre compte qu'actuellement, dans le domaine naval, l'objet de la guerre n'est pas une bataille rangée entre deux flottes, mais l'établissement d'un blocus. Comment pourra-t-on alors fixer des lignes de démarcation ? On se heurtera à des difficultés analogues dans le domaine des forces aériennes » (*Doc. Sér. IX, p. 192*).

31. *Doc. Sér. IX, p. 192.*

32. « Or, le véritable progrès que l'on veut réaliser, c'est précisément que le Conseil puisse prescrire des mesures sans que le vote des Parties en cause intervienne. La proposition britannique admet cette disposition, mais elle semble retirer d'une main ce qu'elle accorde de l'autre, puisque si la recommandation formulée par le Conseil paraît dangereuse pour l'une des Parties, cette Partie a le droit de refuser de l'appliquer et de notifier son refus au Conseil. La réserve formulée par la délégation britannique donne aux parties une plus grande liberté pour ne pas exécuter les mesures prescrites » (*Doc. Sér. IX, p. 194*).

33. Voir le texte de ces propositions à l'annexe n° 2.

34. Voir le texte de cette proposition à l'annexe n° 2.

35. Dès sa première session, en effet, l'Assemblée reconnut que l'application de l'art. 16 du Pacte soulevait des difficultés sérieuses. Il lui parut que la détermination de l'Etat coupable d'une rupture du Pacte, la nature des mesures coercitives ainsi que leur mise à exécution et leurs conséquences, le rôle des Etats non membres de la Société enfin, devaient faire l'objet d'une étude approfondie ; c'est pourquoi elle adopta le 10 décembre 1920 la recommandation suivante :

« Le Conseil sera prié d'instituer une commission internationale du blocus. Cette commission sera chargée de l'étude de l'application de l'art. 16 du Pacte. Elle soumettra le résultat de ses travaux au Conseil qui les présentera à l'Assemblée lors de sa prochaine session. L'Assemblée acceptera, rejettera ou modifiera les conclusions du rapport de cette commission en toute liberté et sans préjudice des mesures qui auront pu être prises provisoirement à leur sujet. Cette commission sera composée de huit membres au plus, dont la moitié au moins seront des représentants des Etats qui n'ont pas de représentation permanente au Conseil. Elle aura le droit d'avoir recours aux conseils d'experts » (voir rapport sur l'arme économique par la sixième Commission de l'Assemblée, adopté par l'Assemblée le 10 décembre 1920) (*A. 14. 1927. V, p. 12 à 14*). Le Conseil constitua la Commission internationale du blocus le 22 février 1921 par la résolution suivante : « Comme suite à la résolution et au rapport adopté par l'Assemblée, le Conseil de la Société des Nations décide d'inviter les Gouvernements suivants à nommer des représentants pour former une commission internationale du blocus, chargés de l'étude de l'application de l'art. 16 du Pacte, savoir : Cuba, Espagne, Norvège et Suisse.

La Commission pourra référer les questions spéciales à l'examen de la

Commission économique et financière provisoire, de la Commission consultative permanente pour les questions militaires, navales et aériennes, des autorités juridiques, ainsi que de toute autre organisation de la Société des Nations » (A. 14. 1927. V, p. 15).

La Commission du blocus se réunit le 22 août 1921 et siégea jusqu'au 28 de ce mois ; son rapport fut soumis au Conseil le 2 septembre et ce dernier le communiqua à l'Assemblée (voir le rapport du Marquis Impériali sur les travaux de la Commission Internationale du blocus, adopté par le Conseil le 2 septembre 1921) (A. 14. 1927. V, p. 29).

Transmis tout d'abord à la troisième Commission, le rapport de la Commission du blocus fut l'objet d'une étude approfondie et prolongée. M. Schanzer fut chargé de présenter à l'Assemblée le résultat de ces travaux ; il rédigea un rapport très volumineux (rapport sur l'arme économique présenté par la troisième Commission à l'Assemblée en 1921) (A. 14. 1927. V, p. 30 à 38).

La troisième Commission soumettait par ce rapport à l'approbation de l'Assemblée une série de dix-neuf résolutions que cette dernière adopta le 4 octobre 1921. La quatrième de ces résolutions a la teneur suivante : « Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres, en vertu de l'art. 16, découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur (sic) relève de la foi due aux traités » (A. 14. 1927. V, p. 43).

Il est nécessaire d'ajouter que l'art. 10 qui suscita tant d'inquiétudes lors de l'élaboration du Pacte connut un sort analogue à celui de l'art. 16. On sait que l'art. 10 du Pacte fut la cause essentielle du refus des Etats-Unis d'entrer dans la Société des Nations (sur ce point, voir le mémorandum que M. Lansing présenta au Président Wilson le 7 janvier 1919) ; la Conférence de la Paix n'était pas ouverte à ce moment, mais le Président avait déjà fait connaître ses plans touchant la Constitution de la Société des Nations. Le Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères émit une objection basée sur un motif d'ordre constitutionnel : la compétence exclusive et inaliénable que l'article premier, section 8, alinéa 11 de la Constitution des Etats-Unis confère au Congrès : « Le Congrès aura le pouvoir ..... de déclarer la guerre, d'octroyer des lettres de marque et de représailles, et de faire des règlements concernant les prises sur terre et sur mer » (ce texte se trouve dans MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Les constitutions des nations américaines*, p. 235, voir en outre du même auteur : *Droit constitutionnel international*, p. 210 et 211). De plus, M. Lansing voyait dans l'article projeté une dérogation à la politique traditionnelle des Etats-Unis qui vise à éviter les « *entangling alliances* » avec les Etats européens (cf. MILLER D.H., *The drafting of the Covenant*, vol. 1, p. 30). Des craintes se manifestèrent, du reste, encore ailleurs. Après avoir pris connaissance du projet de Pacte soumis le 14 février à la Conférence de la Paix, sir Robert Borden proposa à la Commission qui l'avait élaboré d'en retrancher l'art. 10. Le Premier Ministre du Canada estimait qu'il était absolument inopportun de consacrer l'intangibilité des frontières actuelles et de charger les membres de la Société de la responsabilité de leur maintien (voir le mémorandum adressé le 13 mars à la Commission chargée d'élaborer le Pacte de la Société des Nations, MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I p. 354 à 362).

L'on ne sera donc pas surpris que la délégation canadienne ait proposé, au cours de la première session de l'Assemblée, la suppression de l'art. 10 du Pacte. Cette proposition fut transmise à la Commission des amendements au Pacte que, à la demande de l'Assemblée, le Conseil allait instituer (Résolution adoptée par le Conseil le 21 février 1921, A. 14. 1927. V, p. 14). Ayant pris l'avis d'un comité de juristes, la Commission

estima qu'il n'y avait pas lieu de supprimer l'art. 10, mais que l'Assemblée pouvait par une résolution interprétative préciser que cet article n'avait pas pour but de retirer aux membres de la Société la faculté d'apprécier l'opportunité de leur intervention militaire en faveur de la victime d'une agression. L'accord n'ayant pu être réalisé, l'Assemblée décida de renvoyer l'étude du problème à sa session suivante. En 1922, la délégation canadienne renonça à solliciter la suppression de l'art. 10, mais suggéra de l'amender en lui adjoignant un alinéa qui devait prescrire notamment qu'« 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 » (A. 1923. C. I, p. 11). L'étude du problème subit un nouvel ajournement (Résolution de l'Assemblée du 23 septembre 1922, A. 1923. C. I, annexe 2. B). L'on ne discuta l'amendement canadien qu'une année plus tard, au cours de la quatrième session de l'Assemblée; la première Commission fut chargée d'en prendre connaissance. Renonçant à amender le Pacte, celle-ci elabora un projet de résolution interprétative qu'elle transmit à l'Assemblée non sans que d'ailleurs plusieurs de ses membres : MM. Barthélemy, Erich et Scialoja n'aient élevé des doutes sur l'opportunité de dépouiller l'une des dispositions fondamentales du Pacte de sa signification et de son objet essentiel (voir les débats qui eurent lieu sur cette question à la première Commission les 17, 18 et 19 septembre 1923, A. 1923. C. I, p. 10 à 28).

La résolution soumise à l'Assemblée avait la teneur suivante : « L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'art. 10 du Pacte, en ce qui concerne les points soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante :

Il est conforme à l'esprit de l'art. 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, dans quelle mesure ledit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements » (A. 1923. C. I, p. 27).

Cette résolution ne rencontra pas l'approbation unanime de l'Assemblée; une opposition catégorique venant du représentant de la Perse empêcha même qu'elle pût être considérée comme adoptée.

Tandis que l'Assemblée tentait de calmer l'inquiétude des membres de la Société alarmés par les atteintes que l'art. 10 du Pacte pouvait porter à leur souveraineté, l'Institut de droit international se préoccupait lui aussi de ce grave problème. En effet, il adoptait le 10 août 1923 une résolution qui éclaira la base sur laquelle cet article est construit. « Par l'art. 10 du Pacte, les membres de la Société des Nations s'engagent collectivement et individuellement les uns à l'égard des autres :

1° à respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ;

2° à maintenir cette intégrité territoriale et cette indépendance politique contre toute agression extérieure.

Cette seconde obligation implique, pour tout Etat membre de la Société, la garantie qu'en cas d'agression d'un autre Etat, les membres de la

Société lui porteront assistance, en vue du maintien ou du rétablissement de l'état des choses menacé ou détruit par la violence. Il n'est en rien préjugé de la légitimité des revendications qui ont pu motiver l'agression et le recours aux procédures pacifiques, propres à leur donner éventuellement satisfaction, demeure réservé.

La garantie de l'art. 10 s'applique à l'éventualité d'une agression même pleinement consommée et à celle d'un recours à la guerre qui n'impliquerait pas la violation des engagements pris aux art. 12, 13 et 15 du Pacte. Elle ne fait donc pas double emploi avec l'exercice des sanctions collectives tel qu'il est réglé par l'art. 16 (Résolution de l'Institut de droit international reproduite dans : A. 1923. C. I., annexe 4). Ainsi que la première Commission, l'Institut estime aussi que « chacun des Etats membres reste juge du point de savoir si, et dans quelle mesure, il est tenu d'assumer l'exécution de son devoir de garantie par l'emploi des forces militaires dont il dispose ». Chaque Etat restant juge de l'opportunité de son intervention, le Conseil ne pourra donner sur ce point qu'un simple avis.

L'Institut de droit international estime donc que l'art. 10 du Pacte interdit toute agression quelque légitime qu'en puisse être le motif ; il en résulte que la portée de cet article ne coïncide pas exactement avec celle de l'art. 16. En effet, si l'on fait abstraction des dispositions du Pacte concernant les Etats non membres, les sanctions prévues par ce dernier article ne sont applicables qu'au membre qui a recouru à la guerre :

1° sans avoir soumis le différend à une procédure arbitrale à un règlement judiciaire ou à l'examen du Conseil (art. 12, al. 1).

2° sans observer le moratoire de trois mois après la décision arbitrale, la sentence juridictionnelle ou le rapport du Conseil (art. 12, al. 1).

3° contre un membre qui se conforme à la décision arbitrale ou à la sentence juridictionnelle (art. 13, al. 4).

4° contre un membre qui accepte les conclusions du rapport adopté par le Conseil conformément à l'al. 6 de l'art. 15 ou par l'Assemblée conformément à l'art. 10 du même article (rapport de M. Schanzer, A. 14. 1927. V, p. 32) (sur ce point, voir en outre WEHBERG H., *Die Achtung des Krieges*, p. 12 à 14, et BARANDON P., *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, p. 262 à 267).

Mais lorsque le Conseil échoue dans ses tentatives de régler un différend qui lui est soumis, soit qu'il n'ait pu faire accepter le rapport par tous ses membres autres que les Parties intéressées (art. 15, al. 7), soit qu'il se soit heurté à une question rentrant dans la compétence exclusive de l'un des gouvernements en cause (art. 15, al. 8), soit enfin, les conditions des al. 6 et 10 de l'art. 15 étant remplies et le délai de trois mois étant écoulé, que ni lui, ni l'Assemblée ne soient parvenus à faire admettre leurs conclusions par les litigants, la guerre est encore l'*ultima ratio regum*.

Au reste, l'attitude des gouvernements qui désirent conserver intact le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'opportunité d'intervenir pour faire respecter le Pacte doit être considérée comme extrêmement regrettable ; en amoindrissant les pouvoirs du Conseil, on fausse complètement le mécanisme du Pacte et l'on rend très difficile, sinon impossible, l'établissement d'un système de règlement pacifique des litiges internationaux ainsi que le désarmement.

36. Simultanément à ses résolutions concernant l'arme économique, l'Assemblée adopta, le 4 octobre 1921, quatre autres résolutions portant sur l'amendement de l'art. 16 du Pacte. La deuxième a la teneur suivante : « L'Assemblée adopte la résolution suivante, comportant amendement à l'art. 16 du Pacte :

Le second alinéa de l'art. 16 sera rédigé comme suit :

Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des membres contre qui cette guerre est entreprise » (A. 14. 1927. V, p. 42).

37. « Les résolutions et les propositions d'amendement à l'art. 16 adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux membres de la Société en vue de l'application de l'art. 16 » (résolution adoptée par l'Assemblée le 4 octobre 1921, A. 14. 1927. V, p. 42). Les amendements adoptés par l'Assemblée n'ont pas acquis force de loi par suite du défaut des ratifications indispensables. En 1926, M. de Brouckère constatait : « en somme, les amendements non ratifiés, comme les propositions de 1921 elles-mêmes, demeurent des suggestions dont nous aurons à montrer le très grand intérêt. Mais ils ne sauraient, ni les uns ni les autres, imposer à un membre des obligations nouvelles, pas plus qu'ils ne sauraient le dégager des obligations qu'il avait contractées » (rapport de M. de Brouckère A. 14. 1927. V, p. 65). La situation créée par l'art. 16 demeure donc, comme par le passé, extrêmement confuse.

38. L'art. 10 du Protocole de Genève a la teneur suivante : « Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est assimilée au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée.

Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux art. 13 et 15 du Pacte, complétés par le présent Protocole — ou qui aura refusé de se conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil — ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'art. 11 du Pacte ;

2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, visées à l'art. 7 du présent Protocole.

Hors les hypothèses visées aux numéros 1 et 2 du présent article, si le Conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions, sera réputé agresseur.

Le Conseil enjointra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'art. 11 du présent Protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant ».

Commentant cette disposition, le rapporteur de la première Commission, M. Politis, releva tout d'abord que la difficulté ne résidait pas dans la définition de l'agression, mais bien dans la détermination de l'agresseur car si, d'une part, l'on devait s'attendre à n'obtenir qu'avec beaucoup de difficultés une décision unanime du Conseil, d'autre part, une décision majoritaire sur ce point risquerait fort d'être dépourvue de toute effi-

caillé. « Pour sortir de ce dilemme, ajoute M. Politis, il a paru nécessaire de chercher la solution dans un système automatique où il ne serait pas absolument nécessaire de se baser sur une décision du Conseil. Après avoir examiné la difficulté et tourné la question dans tous les sens, la première Commission pense avoir trouvé la solution dans l'idée d'une présomption, valant jusqu'à preuve du contraire établie au moyen d'une décision unanime du Conseil.

Cette présomption lui a paru exister dans trois séries d'hypothèses, lorsque le recours à la guerre est accompagné :

Du refus d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la décision à laquelle elle aurait abouti ;

De la violation des mesures provisoires prescrites par le Conseil, conformément à l'art. 7 du présent Protocole ;

Ou bien, d'avoir passé outre à une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire et négligé ou refusé de soumettre auparavant la question au Conseil, ou à l'Assemblée.

Hors de ces hypothèses, il n'y a plus présomption permettant de reconnaître automatiquement l'agresseur. Sa détermination devient nécessaire et, faute d'autre solution, c'est au Conseil qu'il faut en confier le soin. Il en est de même dans le cas où l'une des Parties en litige est un Etat non signataire et non membre de la Société des Nations.

Si le Conseil est unanime, point de difficulté ; s'il ne l'est pas, on sort d'embarras en décidant que le Conseil doit prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et que celui qui refuse ou viole cet armistice est réputé agresseur.

Le système est ainsi complet, il est aussi automatique que possible.

L'agression établie soit par voie de présomption, soit en vertu d'une décision unanime du Conseil, soit par suite du refus ou de la violation de l'armistice, il ne restera plus qu'à faire jouer les sanctions et à appliquer les obligations des Etats garants. Le Conseil se bornera à leur enjoindre d'avoir à accomplir leur devoir. Ici encore, il n'y a pas de décision à prendre, mais une obligation à accomplir : la question de l'unanimité ou de la majorité ne se pose pas (le rapport de M. Politis est reproduit dans le recueil de VERZIJL J.H.W., intitulé : *Volkenbondsverdrag, Statuut van het internationaal Gerechtshof en Internationale Arbeidsorganisatie*, p. 89 à 116 ; on le trouve aussi dans la brochure publiée par la Section d'information du secrétariat de la Société des Nations sous le titre : *Arbitrage, sécurité et réduction des armements, documents et travaux de la cinquième Assemblée*, p. 28 à 55).

39. *Doc. Sér. IX*, p. 90 et p. 175, voir en outre le rapport de M. Rolin-Jacquemyns, *Doc. Sér. IX*, p. 102.

40. La Conférence émit le vœu que les Etats s'inspirent de ses actes, lors de la conclusion de conventions particulières (RAY J., *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1930 au début de 1931 premier supplément au commentaire du Pacte*, p. 25). Le comité s'est inspiré ici des clauses protocolaires d'un projet de convention élaboré par la Conférence (*Doc. Sér. IX*, p. 206).

41. *Doc. Sér. IX*, p. 103 (rapport de M. Rolin-Jacquemyns).

42. A. 1930. C. III, p. 58 et 59. Nous reproduisons ces propositions à notre annexe n° 3.

43. A. 1930. C. III, p. 68.

44. A. 1930. C. III, p. 70.

45. A. 1930. P., p. 169.

46. J.O. 1931, p. 210 et 211. Ajoutons que le Gouvernement chilien refusa de se faire représenter au comité en déclarant qu'il n'était pas en mesure de « donner son assentiment à un projet de convention pouvant augmenter les charges qui découlent du Pacte, tel qu'il existe aujourd'hui » (A. 14. 1931. VII, p. 41).

47. A. 14. 1931. VII, p. 50 à 52.

48. M. Ito déclare que la manière de voir de son gouvernement, exprimée déjà l'année dernière, n'ayant pas changé, la délégation japonaise n'est pas intervenue dans les débats. Mais, étant donné que l'on se trouve désormais en présence d'un texte unique et définitif, il tient à déclarer que la délégation japonaise, tout en donnant pleinement son adhésion au principe qui a présidé à l'établissement de cette convention, estime que les mesures d'ordre militaire et de contrôle qu'elle prévoit seraient plus opérantes s'il était possible d'établir des règles tenant compte des circonstances politiques, ethniques et géographiques propres aux divers pays, plutôt qu'une règle unique uniformément applicable dans tous les pays du monde. Le but poursuivi par cette convention, qui est la prévention de la guerre, serait mieux atteint par le moyen d'ententes régionales que par une convention internationale. Néanmoins, la délégation japonaise, tout en formulant cette déclaration de principe, ajoute qu'elle est loin de s'opposer à ce qu'une convention de ce genre soit conclue entre les pays intéressés (A. 14. 1931. VII, p. 36).

49. « 5. Etant donné que le projet est limité à la prévention de la guerre, visée à l'art. 11 du Pacte, la Commission a estimé qu'il devrait être bien entendu que la question des modalités de l'application de l'art. 16 du Pacte resterait entière et que, d'autre part, la Convention envisagée aurait pour effet de faciliter une telle application » (extrait du rapport de la troisième Commission à l'Assemblée A. 14. 1931. VII, p. 40).

50. A. 14. 1931. VII, p. 44 à 50.

51. J.O. 1931, p. 1123.

52. A. 1931. P., p. 148 et 149 (discours de M. de Madariaga, son rapport est reproduit aux pages 237 et suivantes des actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée — séances plénières).

53. A. 1931. P., p. 149.

54. A. 1931. P., p. 149.

55. J.O. 1931, p. 2306 et 2307.

56. « The idea of a League of Nations is an idea of universality and of peace. In 1919 it was a wholly untried idea..... To suppose the existence of a League of Nations and at the same time a war between its members is to suppose an unreal impossibility. Of course, I am speaking of serious things. Haiti and the Dominican Republic might, I suppose, go to war and a League go on. But a world war, a war of Great Powers and a League of Nations of these same Powers with the rest, are contradictory in their essence » (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 31).

57. « We have assembled for two purposes — to make the present settlements which have been rendered necessary by this war, and also to secure the peace of the world, not only by the present settlements but by the arrangements we shall make in this Conference for its maintenance. The League of Nations seems to me to be necessary for both of these purposes » (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 155).

58. MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 161.

59. Ce texte est reproduit dans l'ouvrage de M. Georges SCHELLE, *Le Pacte*

*des Nations et sa liaison avec le Traité de paix*, p. 21 et 22 (voir le texte anglais dans MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 76).

60. « Any war or threat of war is a matter of concern to the League of Nations and to the Powers, members thereof » (art. 5 du Projet) (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 7).

61. Le Président élabora successivement quatre projets de Pacte. (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 12 à 15, 65 à 93, 98 à 105, 145 à 154); le quatrième à Paris le soir du 2 février 1919 (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 72). La Commission chargée d'élaborer le Pacte commença ses travaux le lendemain (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 130).

62. « Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Contracting Powers or not, is hereby declared a matter of concern to the League of Nations and to all the Powers signatory hereto, and those Powers hereby reserve the right to take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations.

The Delegates shall meet in the interest of peace whenever war is rumoured or threatened, and also whenever the Delegate of any Power shall inform the Delegates that a meeting and conference in the interest of peace is advisable.

The Delegates may also meet at such other times and upon such other occasions as they shall from time to time deem best and determine » (art. 8 du projet, MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 14).

63. Excepté l'al. 2 qui est nouveau, l'art. 8 de ce projet reproduit exactement l'article correspondant du projet précédent. Cet alinéa est ainsi conçu :

« It is hereby also declared and agreed to be the friendly right of each of the nations signatory or adherent to this Covenant to draw the attention of the Body of Delegates to any circumstances anywhere which threaten to disturb International Peace or the good understanding between nations upon which peace depends » (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 32).

64. Cette commission, dite Commission de Crillon, siégea à Paris dans l'Hôtel de Crillon du 3 au 13 février et du 22 mars au 11 avril 1919. L'art. 11 du projet qu'elle élabora au cours de ses premières séances a la teneur suivante :

« Any war or threat of war, whether, immediately affecting any of the High Contracting Parties or not, is hereby declared a matter of concern to the League, and the High Contracting Parties reserve the right to take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations.

It is hereby also declared and agreed to be the friendly right of each of the High Contracting Parties to draw the attention of the Body of Delegates or of the Executive Council to any circumstances affecting International intercourse which threaten to disturb International peace or the good understanding between nations upon which peace depends » (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 330).

65. La Commission de Crillon se basa sur un projet établi le 1<sup>er</sup> février par les juristes David Hunter Miller et Cecil Hurst qui étaient respectivement conseillers juridiques des délégations des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 67 et 130; ce document se trouve aux pages 231 à 237 du volume II).

66. Sir Robert Borden estime cependant que « la phraséologie de cette disposition est ambiguë étant donné que l'on ne voit pas si le droit de prendre toutes mesures qui puissent être considérées comme opportunes

et efficaces pour sauvegarder la paix des nations est réservé aux Hautes-Parties contractantes individuellement ou collectivement. Si l'article prévoit une action individuelle, elles n'en conserveraient pas moins le droit d'agir collectivement, si l'action doit être collective, il n'a aucun sens car il est évident que le seul droit que les Hautes-Parties contractantes ne puissent pas abandonner est celui qui leur permet d'intervenir lorsqu'elles en apprécient l'opportunité » (mémoire de Sir Robert Borden cité dans MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 366).

67. MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 597.

68. MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 289 et 290.

69. « ..... and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations » (art. 11, 1<sup>er</sup> al., *in fine*, cité par MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 584).

70. La Commission adopta simultanément un amendement proposé par M. Larnaude et qui était conçu en ces termes :

« En outre, en cas d'incident de nature à mettre en péril le maintien de la paix le Secrétaire général devra, sur la demande de l'un des gouvernements associés, convoquer d'urgence le Conseil exécutif » (cité par MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 515). Cet amendement soumis au comité de rédaction fut légèrement modifié dans sa forme. Il constitue actuellement la dernière phrase de l'al. 1<sup>er</sup> de l'art. 11.

71. Sur l'origine de ce rapport voir note 2.

72. M. Cohn exprime une opinion identique : « Die Beschränkung und Isolierung des Kriegszustandes ist ein stärkerer und mehr lebensfähiger Grundsatz als das System des Art. 16 » (COHN G., *Kriegsverhütung und Schuldfrage, mit einer Einleitung über die Mischung völkerrechtlicher und landesrechtlicher Elemente*, p. 191).

73. « Si les stipulations de l'art. 16 ne s'appliquent que lorsqu'un membre de la Société des Nations recourt à la guerre....., il n'en faut pas conclure que la Société des Nations doive demeurer passive jusqu'à ce que le crime ait été consommé. Tout l'esprit du Pacte proteste, comme sa lettre même, contre l'idée même d'une action dont les résultats les plus certains seraient la destruction de la Société elle-même et la faillite de tous les espoirs que les peuples avaient fondés sur elle. Le devoir d'intervention est clairement tracé. L'art. 4 suffirait à le créer. L'art. 11 le marque avec une netteté qui ne laisse place à aucune équivoque. Il est expressément déclaré que toute guerre, ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Avant qu'un membre ait eu recours à la guerre, avant même qu'un acte de guerre ait été accompli, dès qu'existe le danger pressant qu'un acte de guerre puisse s'accomplir le danger de guerre est certain, et le devoir existe pour la Société d'intervenir.

Et d'abord, il faut que le Conseil se réunisse. L'art. 11 stipule que le Secrétaire général le convoquera à la demande de tout membre de la Société. Faut-il prévoir le cas où aucun d'entre eux ne prendrait l'initiative nécessaire, où tous s'entendraient pour ne pas accomplir un devoir évident, où la victime elle-même n'appellerait pas au secours ? Cette hypothèse-là ne serait concevable que si d'abord la Société avait perdu toute son autorité et jusqu'à son existence morale. Or, c'est pour une société vivante qu'il importe seulement de fixer des règles d'action » (rapport de M. de Brouckère, A. 14. 1927, V, p. 68).

74. « Avant qu'il y ait lieu à aucune application de l'art. 16, dès que le danger existerait que sa mise en action pût devenir nécessaire, le Con-

seil serait donc normalement réuni, et il aurait déjà été appelé à prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Ce n'est pas en ce moment qu'il convient d'étudier par le détail en quoi ces mesures peuvent consister, mais quelques constatations tirées de l'expérience peuvent cependant trouver dès à présent leur place dans cet exposé.

Le Conseil pourra prendre des mesures préventives, en conseillant, par exemple, aux Parties certaines dispositions de nature à empêcher que des hostilités ouvertes ne se produisent, comme de retirer leurs troupes derrière certaines lignes, ou de ne point se livrer à des préparatifs militaires qui rendraient une solution pacifique du conflit plus difficile.

Il pourra, d'autre part, favoriser ce règlement pacifique par des mesures directes, soit celles définies aux articles suivants, soit toutes autres suggérées par les circonstances.

Il pourra organiser des enquêtes, provoquer des constatations, pour autant que les Etats qui exercent leur souveraineté sur les territoires où ces instructions devront se poursuivre consentent à s'y prêter.

Il pourra, si les parties y consentent, proposer à un ou à plusieurs membres de la Société de fournir les troupes nécessaires à garnisonner (sic) des places contestées, soit pour y maintenir l'ordre, soit pour en assurer la garde jusqu'à ce qu'une solution définitive soit intervenue.

....., certes, aucun d'eux (les membres de la Société), n'est formellement tenu d'accepter indistinctement toutes les recommandations que le Conseil pourrait faire au sujet d'une pression pacifique à exercer à l'égard d'un Etat qui compromettrait la paix sans avoir encore recouru formellement à la guerre. Mais tous ont néanmoins le devoir d'aider, dans la mesure de leurs forces, à prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. Et ces mesures peuvent comporter jusqu'à la démonstration navale, jusqu'au blocus pacifique; et la plupart de celles indiquées dans les résolutions de 1921 comme devant être mises en œuvre dans la première période, la période préliminaire, si l'on peut dire, d'application de l'art. 16 » (rapport de M. de Brouckère, A. 14. 1927. V, p. 68 et 72).

**75.** « ..... le simple accomplissement des devoirs prescrits par l'art. 11 permettra au Conseil :

1° D'exercer une action importante pour le maintien de la paix ;

2° De suivre les événements par le détail de façon à posséder tous les éléments d'appréciation nécessaires à une décision éclairée si, ses efforts pacifiques ayant finalement échoué, on se trouvait incontestablement devant le cas prévu à l'art. 16 » (rapport de M. de Brouckère, A. 14. 1927. V, p. 69).

**76.** « Si l'usage de l'art. 16 est réservé pour les cas où il y a effectivement lieu de l'appliquer, l'amendement proposé en 1921 pour le calcul de l'unanimité perd beaucoup de son importance. Dans le cas d'un Etat qui a marqué sa volonté persistante de troubler la paix, de braver la Société entière et de rompre, par surcroît, le plus solennel des engagements qu'il a pris vis-à-vis de ses associés, l'exclusion prévue à l'art. 16 paraît inévitable, et il n'y a pourtant pas lieu de se préoccuper beaucoup des votes qu'il ne sera plus appelé à émettre.

Mais la difficulté signalée en 1921 pourra réapparaître sous une forme nouvelle, quand il s'agira d'appliquer l'art. 11...

Il convient toutefois de remarquer que, même en l'absence d'une unanimité formelle, comprenant les membres du Conseil impliqués dans un conflit, les membres demeurant (sic), auraient du moins qualité pour exprimer des avis ou des conseils dont l'autorité serait incontestable » (rapport de M. de Brouckère, A. 14. 1927. V, p. 70 et 71).

77. Voir ci-dessus note 2. Nous reproduisons ce rapport à l'annexe n° 5.

78. « Jusqu'à présent, on n'a pas encore réussi à créer des décisions obligatoires de la Société des Nations sur la base des mesures provisoires que le Conseil doit recommander conformément à l'alinéa premier de l'art. 11. Toutefois, d'importants travaux préparatoires ont déjà été accomplis. Le texte qui nous sert de guide est le contenu du rapport du Comité du Conseil, en date du 15 mars 1927, qui constitue une codification des recommandations antérieures du Conseil, des résolutions du Conseil relatives à cette matière et des décisions des commissions de la Société des Nations. Ce rapport a créé un répertoire des mesures provisoires que le Conseil est autorisé à recommander lorsqu'on invoque l'al. 1<sup>er</sup> de l'art. 11 ; il mentionne également les sanctions qui doivent s'appliquer en cas d'inexécution de ces mesures. En outre, il propose avec raison, à la suite des expériences pratiques que le Conseil a faites, notamment lors du conflit gréco-bulgare, une distinction nette entre les mesures qui doivent servir à écarter le danger de guerre menaçant et les mesures ne rentrant plus en réalité dans les mesures provisoires qui ont trait aux causes du différend et à la détermination de la partie qui encourt la responsabilité d'avoir provoqué et engagées les hostilités » (GUGGENHEIM P., *Les mesures provisoires de procédure internationale et leur influence sur le développement du droit des gens*, p. 189 et 190).

79. « L'Assemblée,

Ayant pris connaissance du rapport approuvé par le Comité du Conseil, le 15 mars 1927, au sujet des méthodes et règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte ;

Approuve ce rapport et en recommande l'adoption au Conseil comme un guide précieux qui, sans limiter la liberté du Conseil pour juger à chaque moment des meilleures méthodes à suivre afin d'assurer la paix menacée, résume les résultats de l'expérience de la procédure déjà suivie et des études faites jusqu'ici pour organiser au mieux son activité en cas de crise » (Résolution de l'Assemblée prise le 26 septembre 1927, reproduite par OTTILIK G., *op. cit.*, p. 35).

80. Voir l'annexe 5, littéra a.

81. Voir note 3.

82. « Le Comité d'arbitrage et de sécurité,

Ayant pris connaissance du mémorandum sur les art. 10, 11 et 16 du Pacte :

Apprécie la haute importance du travail accompli pour la mise en œuvre des dispositions en question ;

Considère que les éléments d'information relatifs à la question des critères d'agression, réunis dans ledit mémorandum, résument utilement les études faites par l'Assemblée et le Conseil ainsi que les dispositions de certains traités ;

Rappelle notamment que l'action que le Conseil doit exercer dans un conflit, en vertu de l'art. 11 et des autres articles du Pacte, lui fournira des éléments d'appréciation importants susceptibles de faciliter la détermination de l'agresseur au cas où, malgré tous les efforts tentés, la guerre éclaterait ;

Estime que l'étude sur l'art. 11 du Pacte, qui stipule que la Société doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations complète heureusement l'étude qui a été entreprise par le Comité du Conseil et approuvée par le Conseil le 6 décembre 1927, sur la recommandation de l'Assemblée, et met bien en relief, sans porter préjudice à

la valeur des autres articles du Pacte, que la Société doit tout d'abord prévenir la guerre et que, dans tous les cas de conflits armés ou de menace de conflits armés, quels qu'ils soient, elle doit agir pour empêcher les hostilités ou pour arrêter, le cas échéant, les hostilités déjà engagées ;

Prend acte des suggestions du mémorandum relatives à l'art. 16 ;

Recommande à l'Assemblée les études en question comme un élément utile qui, sans proposer une procédure rigide et complète en temps de crise, et sans rien ajouter ni retrancher aux droits et aux devoirs des membres de la Société, donne des indications précieuses sur les possibilités qu'offrent les différents articles du Pacte et sur l'application qu'ils peuvent recevoir et ceci sans préjuger des modalités que l'infinie variété des cas rendrait nécessaires dans la pratique » (Résolution du Comité d'arbitrage et de sécurité reproduite dans le rapport qu'il fit après sa troisième session : voir *Doc. Sér. VII*, p. 107).

83. *Annuaire de la Société des Nations*, 1929, p. 282 et 266.

84. Télégramme du ministère des affaires étrangères de Bulgarie au Secrétaire général, daté de Sofia, le 22 octobre 1925, (*J.O.* 1925, p. 1696).

85. « Le Secrétaire général, agissant en vertu de l'art. 11, a convoqué le Conseil en session spéciale pour lundi prochain à Paris. Au cours de cette réunion, le Conseil examinera avec les représentants de la Grèce et de la Bulgarie, l'ensemble de la question. En attendant, je suis certain d'interpréter le désir de mes collègues en rappelant aux deux gouvernements les obligations qui leur incombent comme membres de la Société des Nations, leur engagement solennel en vertu de l'art. 12 de ne pas recourir à la guerre, et les graves conséquences qui, d'après le Pacte, résulteraient de sa violation. J'exhorte donc 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 soit entreprise, mais que les troupes de chaque gouvernement soient immédiatement retirées derrière leurs frontières respectives » (télégramme du Président en exercice du Conseil aux Gouvernements bulgare et hellénique, daté de Paris, le 23 octobre 1925, *J.O.* 1925, p. 1696 et 1697).

86. Télégramme du ministère des affaires étrangères de Bulgarie au Secrétaire général, en date du 24 octobre 1925 (*J.O.* 1925, p. 1697).

87. Télégramme du ministère des affaires étrangères de Grèce au Secrétaire général, en date du 24 octobre 1925 (*J.O.* 1925, p. 1697).

88. *J.O.* 1925, p. 1698.

89. *J.O.* 1925, p. 1699.

90. *J.O.* 1925, p. 1699 et 1700.

91. *J.O.* 1925, p. 1701 à 1704.

92. *J.O.* 1925, p. 1704 à 1706.

93. Télégramme daté de Siderokastro, le 28 octobre 1925 (*J.O.* 1925, p. 1711).

94. « Le Conseil décide :

1° .....

2° De nommer une commission chargée de procéder à une enquête complète sur les incidents récemment survenus sur la frontière entre la Bulgarie et la Grèce au nord-est de Salenique, en déterminant, avec toute la précision possible, l'origine de ces incidents, ainsi que tous les faits qui s'y rapportent et qui ont donné lieu à l'intervention du Conseil.

Elle devra notamment relever les faits permettant d'établir les responsabilités et fournir les éléments permettant de fixer, s'il y a lieu, toutes indemnités ou réparations appropriées.

Elle devra présenter un rapport avant la fin du mois de novembre, afin que ce rapport puisse être examiné par le Conseil dans sa session de décembre.

En outre, et afin de mettre le Conseil en mesure d'adresser aux gouvernements intéressés les recommandations appropriées, la Commission est priée de présenter au Conseil, soit dans le rapport ci-dessus visé, soit ultérieurement, toutes suggestions sur les moyens qu'elle jugerait susceptibles de faire disparaître ou de limiter les causes générales de tels incidents et d'empêcher le retour de ceux-ci.

En ce qui concerne les mesures immédiates à prendre pour le rapatriement des prisonniers et la restitution des biens meubles, la Commission aura les pouvoirs mentionnés dans le rapport du représentant de l'Empire Britannique.

La Commission aura la faculté de conduire ses investigations, soit sur place, soit au siège des deux gouvernements intéressés. Ceux-ci ayant accepté d'assurer à la Commission leur entier concours, lui fourniront toutes les facilités et prendront les dispositions nécessaires pour lui permettre d'accomplir son mandat » (*J.O.* 1925, p. 1712 et 1713).

96. *J.O.* 1925, p. 1713.

99. Télégramme daté de Siderekaastro, le 29 octobre 1925 (*J.O.* 1925, p. 1714).

97. *J.O.* 1926, p. 173 et 174.

99. Les conclusions du rapport furent adoptées par le Conseil (*J.O.* 1926, p. 177).

99. « The Commission..... submitted a report to the Council placing the responsibility on Greece and pronouncing her invasion of Bulgaria as unjustifiable. The Council thereupon — officially imposed a fine and damages — of 30,000,000 levas (about 219,000 pounds) on Greece and ordered it to be paid to the Bulgarian Government within two months » (GARNER J.W., *Settlement of the Greco-Bulgarian dispute*. — *American Journal of international law*. Vol. 20, 1926, p. 338).

100. *J.O.* 1926, p. 113 à 116.

101. M. Garner conclut en observant que le conflit gréco-bulgare donna au Conseil l'occasion de sanctionner la règle suivant laquelle : toute invasion doit entraîner la réparation des dommages causés, même si l'agresseur s'y croit autorisé par les circonstances. Cette constatation n'a rien d'insolite, étant donné qu'il s'agit alors d'une responsabilité causale fondée sur le risque que crée l'Etat ; mais, d'autre part, le Conseil nous paraît être quelque peu sorti de son rôle en statuant sur cette responsabilité et en fixant les indemnités dues. Nous sommes en effet ici dans le domaine réservé aux autorités juridictionnelles.

102. « C'est à la suite de ses retentissantes victoires sur les armées russes de terre et de mer que le Japon prend définitivement pied sur le continent asiatique. Par le Traité de Portsmouth, du 5 septembre 1905, la Russie reconnaît qu'il possède en Corée des intérêts politiques, militaires et économiques prédominants et s'engage à ne pas s'immiscer dans les mesures de direction, de protection et de contrôle qu'il jugerait nécessaires de prendre. En outre et sous réserve de l'assentiment de la Chine, elle lui cède ses droits de bail sur la presqu'île de Liaotoung, le chemin de fer de Changchoun à Port-Arthur avec tous ses embranchements et les mines de charbon appartenant à ce chemin de fer ou exploitées à son bénéfice.

Sur le conseil des grandes Puissances l'Empire du Milieu s'incline. Il donne son agrément dans le Traité de Pékin du 22 décembre et le complète

dans deux protocoles annexes du même jour. Dans le premier il s'engage à ouvrir, comme lieux de séjour et de commerce international, seize villes parmi lesquelles je cite, parce que leur nom a été souvent prononcé au cours des derniers événements, Liaoyang, Changchoun, Kirin, Kharbin, Tsitsikar. Il donne au Japon le droit d'exploiter le chemin de fer militaire d'Antoung à Moukden et de l'améliorer de façon à lui permettre de transporter les marchandises et produits industriels de toutes les nations. Enfin, les matériaux dont auront besoin les chemins de fer du Sud-Mandchourien seront exemptés de tous droits et taxes. En vertu du second protocole la Chine promet d'emprunter au Japon la somme nécessaire, outre ce qu'elle fournira, pour la construction du chemin de fer de Changchoun à Kirin. stipulation importante, elle s'engage en vue de protéger les intérêts du chemin de fer Sud-Mandchourien à ne construire ni grande ligne voisine ou parallèle, ni embranchement susceptibles de préjudicier à ce chemin de fer et, aussitôt la Mandchourie évacuée par les troupes russes et japonaises à y restaurer l'ordre, à y promouvoir le bien, à en écarter le mal.

Dès lors s'ouvre, avec la création de la compagnie du chemin de fer Sud-Mandchourien (en langage courant la S.M.R., South Manchuria Railway) une période d'organisation, de développement économique intense dont j'exposerai les résultats lorsque du terrain des engagements contractuels, je passerai à celui des faits. Survient la guerre mondiale. Japon et Chine y participent, comme on sait. Le premier s'empare du territoire de Kiao-Tchéou que l'Allemagne détenait à bail puis, jugeant le moment favorable, adresse à la Chine vingt-et-une demandes que devra couronner un traité destiné à préciser sa situation en Mandchourie et en Mongolie, à l'améliorer et à régler un certain nombre de questions pendantes. La Chine résiste, tant sont considérables les avantages qu'elle est invitée à accorder. On négocie. Finalement un traité est conclu le 25 mai 1915, il constitue une transaction en ce sens que le Japon renonce à une partie de ses exigences. Aussi est-ce à tort que dans les vives polémiques de l'heure présente on l'appelle parfois le Traité des vingt-et-une demandes. Ses clauses sont les suivantes :

Le bail concernant la presqu'île du Liaotoung, le chemin de fer Sud-Mandchourien et la ligne d'Antoung à Moukden voit sa durée portée à quatre-vingt-dix-neuf ans. Les sujets japonais pourront, dans la Mandchourie du Sud, louer par négociations les terrains nécessaires pour élever les bâtiments propres au commerce et à l'industrie ou pour poursuivre des entreprises agricoles. Ils seront libres de résider et de circuler et de s'adonner à quelque occupation ou industrie que ce soit en s'associant à des Chinois si le gouvernement de ceux-ci y consent. Dans les procès où le défendeur est japonais, compétence est attribuée au consul japonais. Dans ceux où il est chinois, les autorités chinoises sont compétentes. Mais dans les procès civils mixtes entre Chinois et Japonais, concernant les terres, le tribunal doit être constitué par des délégués des deux nations et il jugera conformément aux lois et usages locaux. Enfin, la Chine s'engage à faire ouvrir au commerce, aussitôt que possible, des localités — appropriées — de la Mongolie intérieure orientale.

Suit un échange de notes dans lesquelles, notamment, le Gouvernement chinois déclare et le Gouvernement japonais prend acte que certains districts miniers seront ouverts à l'exploitation japonaise, que si des chemins de fer d'une longueur supérieure à mille milles sont construits en Mandchourie ou en Mongolie il sera fait appel aux capitaux japonais avant tous capitaux étrangers et que si la Chine engage des conseillers en matière politique, financière, militaire ou de police, elle donnera la préférence à des Japonais.

Par ailleurs était intervenu, le 4 septembre 1909, un accord concernant la région de Chientao et offrant un intérêt considérable pour le Japon, attendu que de nombreux Coréens y étaient établis. Outre la délimitation de la frontière sino-coréenne, la Chine prenait l'engagement d'ouvrir à la résidence et au commerce des étrangers, diverses localités proches de cette frontière, de protéger les terres et habitations des résidents coréens dont elle reconnaissait le droit de résider pour des fins agricoles et d'entreprendre, avec la participation des capitaux japonais, la construction du chemin de fer devant relier Kirin à la Corée.

Parlant voies ferrées, notons au passage des échanges de notes des 5 octobre 1913 et 24 septembre 1918 prévoyant, avec le concours financier japonais, la construction de diverses lignes en Mandchourie et un arrangement du 18 juin 1918 visant la construction, dans les mêmes conditions, de la ligne de Kirin à Huining » (MONCHARVILLE M., *Le conflit sino-japonais*. Extrait de la *Revue générale de droit international public* mai-juin 1932, p. 1 à 4).

Ayant esquissé la situation juridique de la Mandchourie qui, comme on le voit, était complexe, M. Moncharville passe sur « le terrain des faits », à l'examen de l'étendue des intérêts japonais en cette région. Il constate alors que « finalement les capitaux japonais investis en Mandchourie peuvent être évalués à plus d'un milliard de yen. Si l'on ajoute à ce chiffre la valeur des propriétés publiques et privées on arrive à un total de 2.150 millions de yen, c'est-à-dire environ 26.900 millions de francs, auxquels on peut ajouter les chemins de fer estimés 248 millions de yen. En dernière analyse la présence japonaise en Mandchourie s'est avérée génératrice d'un ample développement économique grâce à la venue de capitaux coïncidant avec le maintien de l'ordre public. Par quel organisme apparaissait cette présence de façon tangible, c'est ce qu'il faut maintenant examiner.

Personnalité de premier plan, évocatrice des grandes compagnies de colonisation de l'ancien régime, la Compagnie du chemin de fer Sud-Mandchourien ou S.M.R., exerce les prérogatives de puissance publique qui lui ont été déléguées par le Gouvernement de Tokio sur les concessions héritées de la Chine et elle y a ajouté un certain nombre d'entreprises commerciales ou industrielles qui, par nature, ressortissent plutôt à l'initiative privée. A vrai dire, son domaine territorial est infime : 280 kilomètres carrés noyés dans les 990.000 que compte la Mandchourie. Mais son action a singulièrement débordé sur la presqu'île de Liaotoung ou province du Kouantoung et même sur certaines villes de la Mandchourie du nord, sans compter son rayonnement dans les régions du sud où elle ne se manifeste pas de façon visible. Ces 280 kilomètres carrés consistent dans un réseau ferré de 1.111 kilomètres de longueur comprenant une bande de terrain de 10 mètres de large de chaque côté de la voie, plus quelques villages et villes en tête desquelles il faut citer Moukden. .... A Dairen, la S.M.R., a installé des ateliers de construction et de réparation auxquels la Chine rendait un hommage implicite en recourant à eux et qui emploient 3.000 ouvriers. Non loin de Moukden les mines de charbon de Fushun représentent une agglomération de 70.000 personnes dont 31.000 pour le personnel, avec une production de 6.800.000 tonnes par an. Plus au sud le gisement de même nature de Yentai donne annuellement 150.000 tonnes. Le minerai de fer est exploité à Panshihu et Anshan qui compte 6.000 employés. La Compagnie exploite directement ou contrôle des hôtels, des fermes expérimentales pour l'agriculture, l'arboriculture et l'élevage, des entreprises de gaz, d'électricité, de tramways, de navigation. Elle a fondé de nombreuses écoles, une faculté de médecine, de nombreux hôpitaux, un institut d'hygiène, un laboratoire central

d'analyses et de recherches, des habitations à bon marché notamment une cité pour coolies qui contient jusqu'à 15.000 pensionnaires. Elle entretient un corps médical important. Enfin (The last but not the least), elle est investie de l'administration locale sous le contrôle du Gouverneur de Kouantoung. Bref, on ne sera pas surpris, que formée au capital de 440 millions de yen, soit 5.500 millions de francs, elle ait investi dans toutes ses entreprises ou filiales 712 millions de yen, soit 8.900 millions de francs » (MONCHARVILLE M., *op. cit.*, p. 6 et 7).

103. Note du représentant de la Chine au Conseil, adressée au Secrétaire général le 21 septembre 1931 (reproduite dans : A. (extr.) 4. 1932. VII, p. 1 et 2).

104. RAY J., *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1931 au début de 1932*, deuxième supplément au Commentaire du Pacte, p. 71. Il faut ajouter que les Japonais ont fait les plus grands efforts afin de convaincre le Conseil et l'opinion publique de la légitimité de leurs opérations militaires. « A ce moment (lors de l'incident du 18 septembre 1931) le Japon n'avait que 10.400 hommes en Mandchourie, pays deux fois plus étendu que le Japon (d'après le Traité de Portsmouth et l'Accord de Pékin, le Japon avait le droit d'entretenir une garde de 15.000 hommes environ). Ce qui préoccupait tout naturellement le commandement militaire japonais, c'était la question de savoir par quels procédés protéger efficacement les résidents japonais et le chemin de fer avec un nombre aussi restreint de soldats que celui qu'il avait à sa disposition. A Genève, on a souvent critiqué le Gouvernement japonais de n'avoir pas porté immédiatement cette affaire de l'attaque du chemin de fer Sud-Mandchourien devant les organes de la Société des Nations. Mais si l'on veut bien se rendre compte de la situation réelle en Mandchourie, qui exigeait de toute nécessité des remèdes urgents, on comprendra sans peine que le Gouvernement japonais, responsable comme tout autre gouvernement de la protection de ses ressortissants, ne pouvait recourir sur-le-champ à la Société des Nations. En effet, si le Japon n'avait pas pris d'urgence les mesures nécessaires de protection, il aurait fatalement couru le risque de voir les Japonais massacrés et éliminés de toute la Mandchourie avant qu'à Genève on eût pu organiser une intervention efficace.

L'on a dit également quelquefois que la manœuvre militaire japonaise s'est déroulée avec une telle rapidité et une telle précision qu'on pouvait soupçonner qu'il s'agissait de l'exécution d'un plan prémédité. C'est une insinuation qui est dénuée de tout fondement. En effet, je suppose que dans toutes les villes d'Europe, les autorités militaires ont toujours tout prêts des plans de protection pour pouvoir répondre rapidement à toute éventualité. Il est donc bien naturel que dans les garnisons japonaises en Mandchourie, qui sont en nombre restreint, on ait également été préparé contre toute attaque éventuelle. Dans ces conditions, on ne saurait équitablement reprocher aux autorités japonaises d'avoir préparé avec soin et d'avoir déclenché avec rapidité leur action pour la protection de la vie et des biens des résidents japonais en Mandchourie. C'est comme si l'on accusait un pays d'avoir établi des fortifications près de ses frontières et prévu des plans de défense » (YUSUKE-TSURUMI, *Le conflit sino-japonais*, p. 20 à 21, Paris, 1932).

L'auteur japonais que nous citons poursuit en énumérant les forces chinoises stationnées en Mandchourie lors de l'incident du 18 septembre 1931 et conclut : « Dans les explications présentées jusqu'ici, j'espère avoir été suffisamment clair pour faire comprendre que l'action de l'armée japonaise en Mandchourie n'est autre chose qu'une action de défense. Il va sans dire qu'une fois qu'on a dû recourir à une action de défense, on

ne saurait la suspendre avant qu'il n'y ait plus aucun danger de contre-attaque » (YUSUKE-TSURUMI, *op. cit.*, p. 22).

Ces arguments sont-ils probants ? Le fait que quelques soldats réguliers ou irréguliers chinois aient fait s'écarter la voie du Sud-Mandchourien sur quelques mètres impliquerait-il une telle menace pour la sécurité des Japonais résidant en Mandchourie que, sans même avertir le Conseil de la Société des Nations et refusant ensuite de se conformer à ses recommandations, le Gouvernement de Tokio fût en droit non seulement de faire envahir la Mandchourie par l'armée japonaise, mais encore de la conduire jusqu'aux abords de Pékin ? Rien ne pouvait dispenser ce dernier d'en appeler au Conseil ; si importants que fussent les intérêts japonais en Mandchourie, son attitude est donc injustifiable car, suivant l'avis de M. le professeur Scelle, « ..... la violation du Droit par le Japon en cette tragique affaire, est si évidente, que sa condamnation relève beaucoup moins de la science juridique que du simple bon sens » (SCELLE G., *Le droit dans le conflit sino-japonais*, p. 3, n° 8 de la série des brochures en langue française de l'Association suisse pour la Société des Nations).

#### 105. « Le Conseil :

1° Prend acte des réponses que les Gouvernements de la Chine et du Japon ont données à l'appel urgent que son Président leur avait adressé, ainsi que des mesures qui ont déjà été prises conformément à cet appel ;

2° Reconnaît l'importance de la déclaration du Gouvernement du Japon aux termes de laquelle celui-ci n'a aucune visée territoriale en Mandchourie ;

3° Prend acte de la déclaration faite par le représentant du Japon, selon laquelle son gouvernement poursuivra aussi rapidement que possible le retrait déjà commencé de ses troupes pour les ramener dans la zone du chemin de fer, dans la mesure où la sécurité de la vie des ressortissants japonais et la protection de leurs biens seront effectivement assurées et espère réaliser complètement cette intention dans le plus bref délai ;

4° Prend acte de la déclaration du représentant de la Chine, aux termes de laquelle son gouvernement assumera la responsabilité de la sécurité des ressortissants japonais et de la protection des biens leur appartenant en dehors de ladite zone, au fur et à mesure que se poursuivra le retrait des troupes japonaises et que s'effectuera le rétablissement des autorités locales et des forces de police chinoise ;

5° Convaincu que les deux gouvernements désirent éviter tout acte susceptible de troubler la paix et la bonne entente entre les deux nations, prend acte du fait que les représentants de la Chine et du Japon ont donné l'assurance que leurs gouvernements prendront respectivement toutes les mesures nécessaires pour ne pas élargir l'incident ni aggraver la situation ;

6° Demande aux deux Parties de mettre tout en œuvre pour hâter le rétablissement entre elles de relations normales et, à cet effet, de poursuivre et d'achever rapidement l'exécution des engagements susmentionnés ;

7° Demande aux deux Parties de donner au Conseil des informations complètes et fréquentes sur l'évolution de la situation ;

8° Décide, sauf événement imprévu qui rendrait indispensable une convocation d'urgence, de se réunir de nouveau à Genève le mercredi 14 octobre 1931 pour examiner la situation à cette date ;

9° Autorise son Président à annuler la convocation du Conseil pour le 14 octobre dans le cas où, après avoir consulté ses collègues et notamment les représentants des deux Parties, il déciderait que les informations qu'il aurait reçues des Parties ou des autres membres du Conseil sur l'évolution de la situation ne rendent plus ladite convocation nécessaire »

(Résolution prise par le Conseil le 30 septembre 1931, reproduite dans : A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 4).

108. La résolution proposée par M. Briand présentait deux points saillants. Le Conseil aurait demandé au Gouvernement japonais « de commencer immédiatement et de poursuivre progressivement le retrait de ses troupes à l'intérieur de la zone du chemin de fer », afin que le retrait complet puisse être effectué avant sa prochaine réunion ; il suggérerait aux deux gouvernements intéressés de « constituer une commission de conciliation ou quelque autre organisme permanent du même ordre », afin de régler les questions pendantes entre eux. On devine sans peine que le représentant du Japon ne pouvait accepter le premier de ces points, il déclara, en effet, que son gouvernement ne pouvait fixer de date précise pour le retrait des troupes japonaises (A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 9).

107. « Le Conseil :

1° Réaffirme sa résolution adoptée à l'unanimité le 30 septembre 1931 et par laquelle les deux Parties se déclarent solennellement liées. Il demande, en conséquence, aux Gouvernements chinois et japonais de prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer l'exécution, de manière que le retrait des troupes japonaises dans la zone du chemin de fer puisse s'effectuer le plus rapidement possible, dans les conditions énoncées dans ladite résolution ;

2° Considérant que, depuis sa réunion du 24 octobre, les événements se sont encore aggravés :

Prend acte de l'engagement des deux Parties de prendre toutes mesures nécessaires pour éviter toute nouvelle aggravation de la situation et de s'abstenir de toute initiative pouvant entraîner de nouvelles rencontres et de nouvelles pertes de vies humaines ;

3° Invite les deux Parties à continuer de tenir le Conseil au courant de l'évolution de la situation ;

4° Invite les autres membres du Conseil à fournir à celui-ci les informations qu'ils recevront de leurs représentants sur place ;

5° Sans préjudice de l'exécution des mesures ci-dessus visées,

Désirant, vu les circonstances spéciales de l'affaire, aider les deux gouvernements à résoudre définitivement au fond les questions pendantes entre eux :

Décide de nommer une commission de cinq membres, chargée de procéder à une étude sur place et de lui faire rapport 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 ;

Les Gouvernements de la Chine et du Japon auront chacun le droit de se faire représenter auprès de ladite commission par un assesseur ;

Les deux gouvernements donneront à la commission toutes facilités pour obtenir sur place toutes les informations qu'elle pourra désirer ;

Il est 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 d'ordre militaire de l'une ou de l'autre Partie ;

La constitution ou les travaux de la commission ne préjudicieront pas au retrait des troupes japonaises à l'intérieur de la zone du chemin de fer que le Gouvernement du Japon s'est engagé à effectuer, conformément à la résolution du 30 septembre ;

6° D'ici à sa prochaine session ordinaire, qui aura lieu le 25 janvier 1932, le Conseil qui reste saisi de la question, charge son Président de suivre celle-ci et de le convoquer à nouveau, dans le cas où il l'estimerait néces-

saire ». (Résolution prise par le Conseil le 10 décembre 1931, reproduite dans : A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 15).

108. La situation juridique de Chang-Hai n'est pas moins complexe que celle de la Mandchourie ; de nombreux Etats, notamment : la France, l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon qui y possèdent des intérêts particulièrement importants, ont investi leurs agents consulaires de fonctions juridictionnelles et de pouvoirs de police (FAUCHILLE P., *Traité de droit international public*, tome premier, troisième partie, p. 207 à 211). C'est donc sur ce point sensible que le Gouvernement de Tokio n'a pas craint d'ouvrir les hostilités.

Le prétexte de l'intervention du Gouvernement impérial fut le meurtre d'un prêtre japonais, commis le 18 janvier 1932 par des Chinois, hors des zones soumises à la juridiction et aux pouvoirs des consuls étrangers. Le motif réel réside, semble-t-il, dans le fait que le boycottage de leurs marchandises, intensifié depuis l'occupation de la Mandchourie, causait aux Japonais résidant à Chang-Hai et au commerce de l'Empire de très graves préjudices (YUSUKE-TSURUMI, *op. cit.*, p. 59 et 60). Quoi qu'il en soit, le 20 janvier, le consul du Japon somma les autorités chinoises de présenter des excuses, de faire arrêter le coupable, de payer une indemnité et enfin de dissoudre toutes les associations anti-japonaises. Tandis que ces autorités hésitaient, la flotte japonaise, amenant des troupes, se dirigeait vers Chang-Hai ; le 28 janvier, bien que le consul eût obtenu satisfaction, les fusiliers marins de la flotte débarquaient vers neuf heures du soir (LEVY R., *A qui la Mandchourie ?* p. 154 à 156, Paris, 1932).

Le 29 janvier, le Conseil fut saisi d'un nouvel appel du Gouvernement chinois qui sollicitait l'application des art. 10 et 15 du Pacte de la Société des Nations (A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 21) ; mais, avant d'examiner le différend qui lui était soumis, il songea, ce qui est naturel, à prévenir les hostilités. Malheureusement tous les efforts qu'il fit, au cours du mois de février, se révélèrent inefficaces ; la situation ne fit que s'aggraver. Une armée chinoise, venue de Canton, étant parvenue à Chang-Hai, le commandant des forces japonaises lui intima, par voie d'ultimatum, l'ordre de se retirer à une distance de vingt kilomètres de la Concession internationale. A Genève, le Conseil se réunit d'urgence le 19 février et, tandis que les forces japonaises se préparaient à attaquer l'armée chinoise, il prit connaissance des explications du représentant du Gouvernement de Tokio. M. Sato exposa que son gouvernement n'avait d'autre but que de protéger la vie des Japonais résidant à Chang-Hai qui étaient, par suite de l'anarchie régnant en Chine, en une situation extrêmement périlleuse. Le Président du Conseil fit alors observer que l'objet visé par le Gouvernement impérial pouvait être atteint par la création d'une zone neutre provisoire et lui demanda instamment s'il ne pouvait pas empêcher que l'ultimatum arrivât à échéance. M. Sato, promit de transmettre à Tokio cette proposition et ce vœu (A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 25 à 27). Le délai prévu par l'ultimatum étant écoulé et l'appel de M. Paul-Boncour demeurant sans écho, la bataille s'engagea le 20 février.

Après avoir saisi l'Assemblée du différend sino-japonais, le Conseil adopta un plan suggéré par son Président et prévoyant, aussitôt que les hostilités auraient pris fin à Chang-Hai, l'ouverture d'une conférence où les représentants des Etats qui ont des intérêts spéciaux en cette ville délibéreraient avec les représentants des deux nations en conflit afin de trouver les moyens d'y établir la paix. C'était un terrible aveu d'impuissance. Ouvrant la séance de l'Assemblée, réunie en session extraordinaire, quelques jours plus tard, M. Paul-Boncour put, il est vrai, annoncer qu'à la suite d'une entente entre les chefs militaires les hostilités étaient suspendues.

### 109. Le Conseil,

1° Considérant la requête présentée par le représentant de la Chine, aux termes des dispositions de l'art. 15, § 9 du Pacte, tendant à ce que le différend sino-japonais soit porté devant l'Assemblée :

Décide que l'Assemblée est saisie dudit différend conformément à l'art. 15, § 9 du Pacte ;

2° Considérant que des délégations de presque tous les membres de la Société des Nations se trouvent actuellement à Genève, afin de participer à la Conférence pour la limitation et la réduction des armements, et que l'Assemblée peut ainsi se réunir à bref délai :

Décide que la réunion de l'Assemblée aura lieu le 3 mars ;

3° Prend acte du fait que les mesures prises en vue de fournir les renseignements nécessaires pour permettre l'examen du différend se poursuivront ;

4° Invite les Parties au différend à faire toute diligence pour communiquer au Secrétaire général, à l'usage de l'Assemblée, l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives, conformément à l'art. 15, § 2.

5° La présente décision n'affecte pas le devoir qui s'impose au Conseil de poursuivre, conformément au Pacte, son activité en vue du maintien de la paix » (Résolution prise par le Conseil, le 19 février 1932, reproduite dans : A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 28).

**110.** Le Président du Conseil ouvrit la séance de l'Assemblée le 3 mars ; après lui avoir soumis le plan dont il était l'auteur et que le Conseil avait considéré comme susceptible de faciliter le règlement des questions pendantes à Chang-Hai, il annonça que, si les deux Etats en conflit n'avaient pas encore conclu un armistice, les hostilités avaient cependant cessé. Le représentant du Gouvernement chinois déclara que l'Assemblée était saisie de l'ensemble du différend existant entre le Japon et son pays ; la Chine demandait à l'Assemblée de faire évacuer son territoire et de réaliser un règlement du différend conforme aux normes du Pacte de la Société des Nations ; elle lui demandait en outre de déclarer que ce dernier avait été violé sans que la Chine en fût responsable. De son côté, le représentant du Japon déclara que les troupes japonaises stationnées à Chang-Hai se replieraient sur leurs positions antérieures dès que la sécurité des résidents serait assurée ; que son gouvernement était disposé à prendre part à une conférence avec les autres gouvernements intéressés en vue d'étudier les moyens de sauvegarder ses droits et les leurs ; que d'ailleurs le Japon n'avait aucune visée territoriale sur la région de Chang-Hai. Le Gouvernement japonais contestait la compétence de l'Assemblée pour connaître de la situation existant en Mandchourie ; son représentant cita cependant un discours du ministre des affaires étrangères de l'Empire dans lequel ce dernier affirmait nettement que le Japon n'avait de même aucune visée territoriale sur cette province et que son intervention n'avait d'autre but que d'y maintenir l'ordre et de sauvegarder les intérêts vitaux qu'il y avait.

Le jour suivant, l'Assemblée adopta la résolution suivante :

« L'Assemblée,

Rappelant les propositions faites par le Conseil le 29 février, et sans préjudice des autres mesures qu'il a envisagées :

1° Invite les Gouvernements chinois et japonais à prendre immédiatement les mesures nécessaires pour assurer l'exécution effective des ordres qui, d'après les informations reçues, ont été donnés par les commandants des forces de part et d'autre, pour la cessation des hostilités ;

2° Prie les autres Puissances qui ont des intérêts spéciaux dans les Concessions de Chang-Hai de renseigner l'Assemblée sur les conditions

dans lesquelles l'invitation formulée au paragraphe précédent a été exécutée ;

3<sup>e</sup> Recommande que des négociations soient engagées par les représentants chinois et japonais, avec le concours des autorités militaires, navales et civiles des Puissances ci-dessus mentionnées, en vue de la conclusion d'arrangements destinés à rendre définitive la cessation des hostilités et à régler le retrait des forces japonaises. L'Assemblée exprime le désir d'être tenue informée par les Puissances ci-dessus visées, du développement de ces négociations » (Résolution prise par l'Assemblée le 4 mars 1932 reproduite dans : *Le rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée*, p. 20).

#### 111. « I. L'Assemblée,

Considérant que les dispositions du Pacte sont entièrement applicables au présent différend et qu'il en est spécialement ainsi :

1<sup>o</sup> Du principe du respect scrupuleux des traités ;

2<sup>o</sup> De l'engagement assumé par les membres de la Société des Nations de respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale, l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ;

3<sup>o</sup> De leur obligation de soumettre tout différend s'élevant entre eux aux procédures de règlement pacifique ;

Faisant siens les principes formulés par le Président en exercice du Conseil, M. Briand, dans sa déclaration du 10 décembre 1931 ;

Rappelant que douze membres du Conseil invoquèrent ces principes à nouveau dans leur appel au Gouvernement japonais, le 16 février 1932, en déclarant 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 valides et effectifs par les membres de la Société ;

Considérant que les principes régissant les relations internationales et le règlement pacifique des différends entre membres de la Société rappelés ci-dessus sont en pleine harmonie avec le Pacte de Paris, qui forme l'un des piliers de l'organisation de la paix du monde, et dont l'art. 2 stipule que les Hautes-Parties contractantes reconnaissent 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 elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ;

En attendant les mesures qu'elle pourra finalement prendre pour le règlement du différend dont elle est saisie :

Proclame le caractère obligatoire des principes et des dispositions susmentionnés et déclare que les membres de la Société des Nations sont tenus de ne reconnaître aucune situation, aucun traité et aucun accord qui pourraient être obtenus par des moyens contraires au Pacte de la Société des Nations ou au Pacte de Paris.

#### II. L'Assemblée,

Affirmant qu'il est contraire à l'esprit du Pacte que le règlement du différend sino-japonais puisse être recherché sous l'empire d'une pression militaire de la part de l'une des Parties :

Rappelle les résolutions adoptées par le Conseil les 30 septembre et 10 décembre 1931, avec le concours des Parties ;

Rappelle également sa propre résolution du 4 mars 1932, adoptée avec le concours des Parties, en vue de la cessation définitive des hostilités et du retrait des forces japonaises ; prend acte que les Puissances membres de la Société des Nations ayant des intérêts spéciaux dans les concessions de Chang-Hai sont prêtes à offrir tout leur concours à ces fins, et prie ces Puissances de fournir, le cas échéant, leur collaboration pour le maintien de l'ordre dans la zone évacuée.

### III. L'Assemblée,

Vu la demande formulée le 29 janvier par le Gouvernement chinois, tendant à appliquer au différend la procédure prévue par l'art. 15 du Pacte de la Société des Nations ;

Vu la demande formulée le 12 février par le Gouvernement chinois, tendant à saisir l'Assemblée du différend en conformité de l'art. 15, al. 9 du Pacte, et la décision du Conseil du 19 février ;

Considérant qu'elle se trouve saisie de l'ensemble du différend faisant l'objet de la requête du Gouvernement chinois et qu'elle a l'obligation d'appliquer la procédure de conciliation prévue par l'al. 3 de l'art. 15 du Pacte et, le cas échéant, la procédure de recommandation prévue par l'alinéa 4 du même article :

Décide la constitution d'un comité de dix-neuf membres, à savoir : le Président de l'Assemblée, qui assumera la présidence du comité, les membres du Conseil autres que les Parties au différend, six autres membres, à élire au scrutin secret.

Ce comité exerçant ses fonctions au nom et sous le contrôle de l'Assemblée, sera chargé :

1° De faire, le plus tôt possible, rapport sur la cessation des hostilités et la conclusion d'arrangements destinés à rendre définitive ladite cessation, ainsi qu'à régler le retrait des forces japonaises, conformément à la résolution de l'Assemblée du 4 mars 1932 ;

2° De suivre l'exécution des résolutions adoptées par le Conseil le 30 septembre et le 10 décembre 1931 ;

3° De s'efforcer de préparer le règlement du différend d'accord avec les Parties, conformément à l'art. 15, al. 3 du Pacte et de présenter un exposé à l'Assemblée ;

4° De proposer, au besoin, à l'Assemblée, de saisir la Cour permanente de Justice internationale d'une demande d'avis consultatif ;

5° De préparer éventuellement le projet du rapport prévu par l'art. 15, al. 4, du Pacte ;

6° De proposer toute mesure urgente qui paraîtrait nécessaire ;

7° De présenter à l'Assemblée, le plus tôt possible et au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 1932, un premier rapport sur la situation.

L'Assemblée prie le Conseil de communiquer au comité, avec ses observations éventuelles, la documentation qu'il jugera devoir transmettre à l'Assemblée.

L'Assemblée reste en session, son Président pouvant la réunir dès qu'il le jugera nécessaire.

Cette résolution fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée, le 11 mars 1932, les représentants de la Chine et du Japon s'étant abstenus de voter (*Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée*, p. 21 à 23).

Le comité des dix-neuf fut constitué immédiatement. D'autre part, le Gouvernement des Etats-Unis donna son adhésion aux principes émis par l'Assemblée et autorisa ses représentants à Chang-Hai à collaborer avec ceux des autres Puissances afin de donner effet aux résolutions de cette dernière.

### 112. • L'Assemblée,

1° Considérant que ses résolutions en date des 4 et 11 mars ont recommandé que des négociations soient engagées par les représentants chinois et japonais, avec le concours des autorités militaires, navales et civiles des Puissances ayant des intérêts spéciaux dans les Concessions de Chang-Hai, en vue de la conclusion d'arrangements destinés à rendre définitive la cessation des hostilités et à régler le retrait des forces japonaises ;

2° Considérant que, s'il n'appartient pas à son comité de se substituer

aux négociateurs, les arrangements envisagés dans les résolutions de l'Assemblée des 4 et 11 mars ne pouvant être conclus que sur place, toute Puissance représentée aux négociations a le pouvoir, en cas de difficultés graves dans le progrès desdites négociations ou dans l'exécution des arrangements susmentionnés, de signaler lesdites difficultés audit comité qui exerce ses fonctions au nom et sous le contrôle de l'Assemblée ;

3° Considérant que les négociations doivent être poursuivies conformément aux résolutions précitées, sans qu'aucune des Parties puisse prétendre imposer des conditions incompatibles avec lesdites résolutions ;

4° Ayant pris connaissance des articles du projet d'armistice qui ont été communiqués au comité de l'Assemblée et qui ont été acceptés par les deux Parties :

5° Estime que ces articles sont conformes à l'esprit desdites résolutions ;

6° Constate notamment que, par l'art. 3 dudit projet, le Gouvernement japonais s'engage à opérer le retrait de ses forces dans le *Settlement* international et sur les routes extérieures du *Settlement* dans le district de Hang-Kéou, sur les positions où elles se trouvaient avant l'incident du 28 janvier 1932 ;

7° Déclare qu'il est conforme à l'esprit des résolutions des 4 et 11 mars que ce retrait ait lieu à bref délai ;

8° Déclare que la résolution du 4 mars ne sera pleinement exécutée que par le retrait complet des forces japonaises ;

9° Prend acte du fait que le projet d'accord prévoit l'institution d'une commission mixte comprenant des membres neutres, chargée de certifier le retrait réciproque, ainsi que de collaborer à l'organisation du transfert des territoires évacués par les forces japonaises à la police chinoise, qui viendra prendre en charge lesdits territoires aussitôt que les forces japonaises se retireront ;

10° Prend acte avec satisfaction du fait que ladite commission aura pour tâche de veiller, de la manière qu'elle jugera la mieux appropriée, conformément à ses décisions, à l'exécution des art. 1, 2 et 3, dont le dernier prévoit le retrait complet des forces japonaises sur les positions où elles se trouvaient avant l'incident du 28 janvier ;

11° Estime qu'en vertu de ses pouvoirs, tels qu'ils sont définis à l'annexe 3 du projet d'accord, la commission chargée de veiller à l'exécution des art. 1, 2 et 3 de l'accord est autorisée à appeler l'attention, en prenant ses décisions de la manière stipulée à ladite annexe, sur toute négligence dans l'exécution d'une disposition quelconque des articles visés ci-dessus ;

12° Insiste auprès des Parties en cause pour qu'elles poursuivent les négociations en vue d'une rapide conclusion, et prie les gouvernements ayant des intérêts spéciaux dans les Concessions de Chang-Haï de continuer à prêter leur concours à ce sujet ;

13° Relève expressément qu'à défaut d'une telle conclusion, prévue dans les résolutions des 4 et 11 mars, la question reviendra nécessairement devant l'Assemblée ;

14° Prie les gouvernements des Puissances ayant des intérêts spéciaux dans les Concessions de Chang-Haï de transmettre à la Société des Nations les informations que possèdera, en vertu de ses attributions, la commission mixte à constituer et qui leur seront fournies par leurs représentants respectifs dans ladite commission » (Résolution adoptée le 30 avril par l'Assemblée, reproduite dans : *Le rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée*, p. 25).

113. *Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée*, p. 26.

114. « L'Assemblée,

Ayant reçu le rapport de la commission d'étude instituée en vertu de

la résolution adoptée le 10 décembre 1931 par le Conseil, ainsi que les observations des Parties et les procès-verbaux des réunions du Conseil tenues du 21 au 28 novembre 1932 ;

Vu les débats qui se sont déroulés dans ses séances du 6 au 9 décembre 1932 ;

Charge le comité spécial constitué en vertu de sa résolution du 11 mars 1932 ;

1<sup>o</sup> D'étudier le rapport de la commission d'étude, les observations des Parties, ainsi que les opinions et suggestions exprimées à l'Assemblée, quelle que soit la forme sous laquelle elles ont été présentées ;

2<sup>o</sup> De rédiger des propositions en vue du règlement du différend qui a été porté devant elle par la résolution du Conseil en date du 19 février 1932 ;

3<sup>o</sup> De soumettre ces propositions à l'Assemblée dans le plus bref délai » (Résolution adoptée par l'Assemblée le 9 décembre 1932, reproduite dans : *Le rapport de l'Assemblée de la Société des Nations sur le différend sino-japonais*, p. 14).

115. « Sans exclure la possibilité que, dans la nuit du 18-19 septembre 1931, les officiers japonais sur place aient pu se croire en état de légitime défense, l'Assemblée ne saurait considérer comme mesures de légitime défense les opérations militaires auxquelles les troupes japonaises ont procédé pendant cette nuit à Moukden et dans d'autres localités de la Mandchourie. L'action militaire du Japon prise dans l'ensemble de son développement au cours du différend ne saurait non plus être considérée comme une action de légitime défense. D'ailleurs, l'adoption de mesures de légitime défense ne dispense pas un Etat de se conformer aux dispositions de l'art. 12 du Pacte » (extrait du *Rapport de l'Assemblée de la Société des Nations sur le différend sino-japonais*, p. 21).

116. « L'Assemblée,

1<sup>o</sup> Constatant que la souveraineté sur la Mandchourie appartient à la Chine,

A. Considérant que la présence des troupes japonaises en dehors de la zone du chemin de fer Sud-Mandchourien et les opérations entreprises par elles en dehors de cette zone sont incompatibles avec les principes de droit auxquels doit se conformer la solution du différend, et qu'il est nécessaire d'établir au plus vite un état de fait en harmonie avec ces principes ;

Recommande l'évacuation de ces troupes. Vu les circonstances spéciales de l'affaire, le premier objet des négociations recommandées ci-après devra être d'organiser cette évacuation et d'en déterminer les modalités, étapes et délais.

B. Considérant les conditions locales spéciales à la Mandchourie, les droits et intérêts particuliers qu'y possède le Japon et les droits et intérêts des Etats tiers ;

Recommande l'établissement en Mandchourie, dans un délai raisonnable, d'une organisation soumise à la souveraineté de la Chine et compatible avec l'intégrité administrative de celle-ci. Cette organisation devra comporter une large autonomie, répondre aux conditions locales et tenir compte des traités multilatéraux en vigueur, des droits et intérêts particuliers que possède le Japon, des droits et intérêts des Etats tiers et, d'une façon générale, des principes et conditions reproduits au c. de la section I ci-dessus ; la détermination des pouvoirs respectifs et des relations du Gouvernement central chinois et des autorités régionales fera l'objet d'une déclaration du Gouvernement chinois, ayant la portée d'un engagement international ;

2<sup>o</sup> Considérant qu'en dehors des questions faisant l'objet des deux

recommandations IA et IB, le rapport de la commission d'étude, en exposant les principes et conditions d'une solution du différend, reproduits au c. de la section I ci-dessus, a mentionné certaines autres questions affectant la bonne entente entre la Chine et le Japon dont dépend la paix en Extrême-Orient :

Recommande aux Parties de régler ces questions en s'inspirant desdits principes et conditions ;

3° Considérant que les négociations nécessaires à la mise en application des recommandations qui précèdent doivent être poursuivies au moyen d'un organe approprié :

Recommande l'ouverture de négociations entre les deux Parties, conformément à la méthode ci-après spécifiée.

Chacune des Parties est invitée à faire savoir au Secrétaire général si elle accepte, en ce qui la concerne, les solutions recommandées par l'Assemblée, sous la seule réserve que l'autre Partie les accepte également.

Les négociations entre les Parties auront lieu avec l'assistance d'un comité constitué par l'Assemblée de la façon suivante. L'Assemblée invite, dès maintenant, les Gouvernements allemand, belge, britannique, canadien, espagnol, français, d'Etat libre d'Irlande, italien, néerlandais, portugais, tchécoslovaque, turc, à désigner chacun un membre du comité dès que le Secrétaire général leur aura fait connaître que les deux Parties acceptent les solutions qu'elle recommande. Le Secrétaire général informera également de cette acceptation les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et de l'Union des Républiques soviétiques socialistes en invitant chacun d'eux à désigner, s'il le désire, un membre du comité. Dans un délai d'un mois après qu'il aura été informé de l'acceptation des deux Parties, le Secrétaire général prendra toutes mesures appropriées pour l'ouverture des négociations.

Afin de permettre aux membres de la Société, après l'ouverture des négociations, d'apprécier si chacune des Parties se conforme aux recommandations de l'Assemblée ;

a) Le comité, chaque fois qu'il le jugera utile, fera rapport sur l'état des négociations et particulièrement sur les négociations relatives à l'application des recommandations IA et IB ci-dessus ; en ce qui concerne la recommandation IA, le comité fera, en tout cas, rapport dans les trois mois qui suivront l'ouverture des négociations ; ces rapports seront communiqués par le Secrétaire général aux membres de la Société et aux Etats non membres représentés au sein du comité ;

b) Le comité pourra soumettre à l'Assemblée toutes questions d'interprétation de la section II de la partie IV du présent rapport. L'interprétation sera donnée par l'Assemblée dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles le présent rapport est adopté en conformité de l'art. 15, al. 10, du Pacte » (Section II de la partie IV du *Rapport de l'Assemblée de la Société des Nations sur le différend sino-japonais*). Seul le Japon fit opposition aux recommandations de l'Assemblée, il y eut en outre une abstention au vote. Le rapport et la résolution qui lui est adjointe furent donc acceptés à l'unanimité au sens de l'al. 10 de l'art. 15 du Pacte.

Il convient d'ajouter que la section I de la partie IV du rapport contient sous l'lettre c., les directives de l'Assemblée relatives au règlement du différend sino-japonais. Cette dernière propose aux deux Etats en conflit, qui, bien entendu, au cours de leurs négociations, ne devront pas perdre de vue les intérêts des autres Puissances notamment ceux de leur voisin immédiat, la Russie, de démilitariser la Mandchourie, en y organisant toutefois une gendarmerie assez puissante pour maintenir l'ordre, de prévoir des procédures applicables aux litiges qui s'élèveront entre eux à l'avenir, de conclure un traité de non-agression ainsi qu'un traité de

commerce, elle suggère enfin aux membres de la Société de coopérer afin de réorganiser la Chine et d'affermir l'autorité du Gouvernement de la République.

**117.** M. Lauterpacht estime que le Japon pouvait repousser les recommandations de l'Assemblée touchant le statut futur de la Mandchourie, mais qu'il n'avait pas le droit de se refuser à évacuer cette province. Le Gouvernement impérial ayant violé le Pacte de la Société des Nations, ne pouvait, en effet, « couvrir sa conduite d'une apparence de légalité en usant de son droit de veto à l'égard d'une recommandation adoptée à l'unanimité » (cf. LAUTERPACHT H., « *Resort to war* » and the interpretation of the Covenant during the Manchurian dispute. *The american Journal of international law*, volume 28, 1934, p. 56).

**118.** « Le Gouvernement du Japon et le Gouvernement du Mandchoukuo,

Considérant que le Japon a constaté le fait que le Mandchoukuo, par la volonté de ses habitants, s'est librement formé et constitué comme un Etat indépendant ;

Considérant que le Mandchoukuo a déclaré respecter les accords internationaux conclus par la Chine, en tant qu'ils s'appliquent au Mandchoukuo ;

Et, en vue de consolider perpétuellement les relations de bon voisinage entre le Japon et le Mandchoukuo, de respecter mutuellement leurs droits territoriaux et d'assurer la paix en Extrême-Orient.

Sont convenus de ce qui suit :

1° Le Mandchoukuo confirmera et respectera, à moins que des accords ne soient conclus autrement dans l'avenir entre le Japon et le Mandchoukuo, tous les droits et intérêts que possèdent le Japon ou ses ressortissants sur le territoire du Mandchoukuo en vertu de traités, accords ou autres engagements entre la Chine et le Japon, ainsi que de contrats sino-japonais publics ou privés.

2° Le Japon et le Mandchoukuo constatant que toute menace contre le territoire ou la sécurité de l'une des Parties contractantes constitue en même temps une menace pour la sûreté et l'existence de l'autre Partie, s'engagent à coopérer réciproquement à la défense intérieure et extérieure de l'Etat. Des forces, nécessaires à cet effet, stationneront dans le Mandchoukuo » (extrait du Protocole signé, le 15 septembre 1932, par le général Muto, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Japon et par le premier ministre du Mandchoukuo).

Donnant raison à la délégation chinoise qui n'a cessé de dénoncer la présence des baïonnettes japonaises derrière le Gouvernement de « fantoches » créé en Mandchourie, l'Assemblée a estimé que le mouvement qui aboutit à l'établissement du Mandchoukuo « ne saurait être considéré comme un mouvement d'indépendance spontané et sincère », étant donné que, bénéficiant rapidement de l'appui et de la direction de l'Etat-Major japonais, il n'a pu s'effectuer que grâce à la présence des troupes impériales ; elle ajouta que la reconnaissance de ce nouvel Etat paraissait aux membres de la Société incompatible avec l'esprit de la résolution du 11 mars 1932 (*Rapport de l'Assemblée de la Société des Nations sur le différend sino-japonais*, p. 22).

**119.** « Les Japonais invoquent, pour justifier leur agression aux yeux des Européens, le chaos chinois. La vérité est que cette agression s'est produite au moment précis où ils ont compris que le Gouvernement chinois allait être en mesure d'y mettre fin, par ses propres forces et avec l'aide de la Société des Nations. Aussi longtemps que la Chine a été déchirée par de vraies guerres civiles qui la paralysaient, le Japon n'a pas bougé. Mais au cours de l'année 1930, deux grands événements s'étaient produits

dans l'histoire intérieure de la Chine : la victoire de Chiang Kaïshek sur ses ennemis coalisés et le ralliement de Chang Hsuliang au Gouvernement central. Les Japonais ont compris alors que, s'ils n'intervenaient pas, le Gouvernement chinois allait être capable d'unifier le pays et que la Mandchourie leur échapperait définitivement. De là l'agression du 18 septembre 1931. Ce n'est pas le chaos chinois qui l'explique, c'est la perspective de le voir prendre fin » (MARTIN W., *Il faut comprendre la Chine*, p. 240 et 241, Paris 1935).

120. Cet article a le teneur suivante : « L'importation en Hongrie d'armes, de munitions et de matériel de guerre de toutes sortes est formellement interdite. Il en sera de même de la fabrication d'armes, de munitions et de matériel de guerre de toutes sortes à destination de l'étranger et de leur exportation ».

121. « A cette phase de l'affaire, (au moment de la requête des autorités autrichiennes) pouvons-nous rappeler une règle péremptoire du droit international concernant le statut juridique de l'envoi en question ? Lorsqu'un meuble se trouve dans un pays, sans qu'on ait à se demander ni à rechercher la raison pour laquelle il s'y trouve, il est soumis à la loi de ce pays » (KERTESZ E., *Le droit international et l'affaire des mitrailleuses de Szénl Gothard*. Extrait de la *Revue générale de droit international public* p. 3).

« Ainsi nous sommes parfaitement fondés à affirmer que malgré les circonstances mentionnées précédemment, l'envoi arrivé en territoire hongrois devait être uniquement régi par la *lex loci* en l'espèce la législation hongroise.

Or, l'art. 118 du Traité de Trianon interdit formellement l'importation en Hongrie d'armes, de munitions et de matériel de guerre de toutes sortes, tandis que l'art. 268 du même traité oblige la Hongrie à : accorder la liberté du transit... aux marchandises en provenance ou à destination des territoires de l'une quelconque des PP. AA. limitrophes ou non. Les dispositions de l'art. 118 du Traité de Trianon ont été en conséquence complétées par les lois hongroises XI de 1922 et VII de 1927. Aux termes de ces lois, le transit du matériel de guerre ne peut s'effectuer que sur la base d'une autorisation écrite du ministère hongrois de la défense nationale.

Pour cette raison, le huitième bureau général de douane hongroise annonça l'incident dès le 1<sup>er</sup> janvier par une communication télégraphique au ministère R.H. de la défense nationale. Etant donné qu'aucune autorisation de transit en vue de ce transport n'avait été demandée ni délivrée et qu'on se trouvait par conséquent devant un cas de contrebande, le ministre de la défense nationale s'adressa au ministre des finances en lui demandant de prendre d'extrême urgence les mesures nécessaires pour arrêter le transport et pour ouvrir sans délai une enquête officielle » (KERTESZ E., *op. cit.*, p. 3 et 4). L'enquête fut opérée par une commission mixte formée de représentants des autorités douanières et des chemins de fer autrichiennes et hongroises. Au vu des conclusions de cette commission le Gouvernement hongrois proposa aux autorités autrichiennes de reprendre le convoi ; celles-ci s'y refusèrent.

« Dans ces conditions, les autorités hongroises devaient de toute nécessité se conformer aux prescriptions légales en vigueur en Hongrie.

L'arrêt du transport par les autorités douanières revêt un caractère de force majeure pour le chemin de fer et implique un obstacle au transport en vertu de l'art. 18 de la Convention internationale de Berne et de l'art. 79 du Règlement hongrois sur le transport des marchandises, ayant force de loi. En vertu de l'art. 18 et de l'art. 79 ci-dessus, la Compagnie de chemins de fer est obligée d'informer de l'obstacle au transport la

personne ayant qualité pour disposer des marchandises et de l'inviter à donner de nouvelles instructions.

D'après l'alinéa 4 de l'art. 18 de la Convention internationale et le § 9 de l'art. 73 du Règlement hongrois sur les transports, c'est l'expéditeur qui est autorisé à disposer de la marchandise, quoique la lettre de voiture ne soit pas délivrée au destinataire; après la délivrance de la lettre de voiture, c'est le destinataire qui a droit de disposition.

Selon l'al. 1 de l'art. 24 de la Convention de Berne : lorsqu'il se présente des empêchements à la livraison de la marchandise, la station chargée de la livraison doit en prévenir sans retard l'expéditeur par l'entremise de la gare d'expédition et demander ses instructions... En aucun cas, la marchandise ne peut être retournée sans le consentement exprès de l'expéditeur.

L'al. 2 du même article dispose que : le mode de procéder dans les cas d'empêchement à la livraison est déterminé par les lois et règlements en vigueur applicables au chemin de fer chargé de la livraison. D'après l'art. 81 du Règlement hongrois : la Compagnie de chemin de fer est obligée d'informer l'expéditeur de l'empêchement, par l'intermédiaire de la station expéditrice et de lui demander ses instructions.

L'al. 4 du même article du Règlement prescrit : les chemins de fer sont aussi autorisés à vendre au plus offrant et sans formalités, *immédiatement*, les marchandises qui ne peuvent être délivrées, si elles sont exposées au dépérissement prochain, ou si elles ne peuvent être vendues au commissionnaire, ni emmagasinées, et *quatre semaines après l'emmagasinage sans frais*, les marchandises dont la livraison n'a pas été possible et que l'expéditeur n'a pas retirées, ou plutôt si leur valeur, par suite d'un plus long emmagasinage devait diminuer sensiblement, ou si les frais de magasinage n'étaient pas en rapport avec la valeur de la marchandise. Autant que possible l'expéditeur et le destinataire seront informés de l'intention de vendre la marchandise.

Selon le point 3 de l'art. 25 de la Convention internationale de Berne : la vérification doit être faite conformément aux lois et règlements du pays où elle a lieu » (KERTÉSZ E., *op. cit.*, p. 5 et 6).

Le destinataire du convoi ayant déclaré n'en rien savoir et l'expéditeur n'ayant pas jugé opportun de se faire connaître, les autorités hongroises firent opérer l'expertise judiciaire exigée par la procédure civile du pays et procédèrent, le 24 février, à la vente aux enchères des mitrailleuses préalablement rendues inutilisables pour un usage militaire (*cf.* KERTÉSZ E., *op. cit.*, p. 6 et 7).

122. Cet article est conçu en ces termes : « Aussi longtemps que le présent Traité restera en vigueur, la Hongrie s'engage à se prêter à toute investigation que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité, jugerait nécessaire ». Cette disposition a été complétée par deux règlements adoptés par le Conseil en 1924 et 1925 qui prévoient la création d'une commission permanente consultative, chargée de dresser les programmes des investigations indispensables et de préparer celles que le Conseil jugera opportunes, ainsi que la désignation en chaque cas, sur une liste d'experts établie à l'avance, de commissions d'investigation qui opéreront sur place; ces dernières « dans les limites des programmes arrêtés dans chaque cas par le Conseil de la Société des Nations, auront 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 seront autorisées à prendre toutes mesures qu'elles jugeront 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 » (règles adoptées par le Conseil pour l'exercice du droit d'investigation prévu par les Traités de Versailles, Saint-Germain, Trianon et Neuilly, document C. 729. 1926. IX. p. 6).

Il convient d'ajouter que le mécanisme créé pour les investigations qui ordinairement est mis en mouvement par une décision majoritaire du Conseil peut parfois aussi, comme dans le cas présent, fonctionner à la suite d'une requête motivée, adressée au Secrétaire général par les membres de la Société des Nations (C. 729. 1926. IX, p. 3).

123. KERTESZ E., *op. cit.*, p. 7 et 8.

124. Le comité était formé de MM. Beelaerts van Blokland, Villegas et Procope (KERTESZ E., *op. cit.*, p. 11).

125. « Le Conseil :

1° Prend acte du rapport présenté par le comité des trois et remercie vivement les membres du comité de l'accomplissement de la tâche qui leur avait été confiée.

2° Exprime ses regrets que le Gouvernement hongrois ait envisagé l'incident survenu le 1<sup>er</sup> janvier 1928 à la gare de Szent Gotthard, du point de vue seul des règlements des chemins de fer et des douanes, sans avoir considéré nécessaire de se préoccuper de la destination définitive du matériel de guerre en question, bien que la présence sous une fausse déclaration de ce matériel de guerre sur le territoire hongrois acquit une importance toute particulière en raison du fait que la Hongrie a des obligations, en matière de trafic d'armes, qui découlent du Traité de Trianon.

3° Constate avec regret que cette destination définitive n'a pas pu être établie dans les circonstances actuelles, mais il est convaincu que les débats ont déjà suffisamment marqué la gravité de cet incident aux yeux du Conseil et l'importance qu'il attache à ce que de pareils faits ne se reproduisent pas.

4° Rappelle que tout membre du Conseil a le droit de demander une convocation extraordinaire du Conseil et que celui-ci a l'autorité d'ordonner une investigation immédiate en vertu des règles en vigueur pour l'exercice du droit d'investigation, règles que le Conseil maintient intactes.

5° Saisit cette occasion pour souligner l'intérêt qu'aurait pour la confiance mutuelle entre les Etats, et par suite pour la consolidation de la paix, la ratification rapide de la Convention sur le contrôle du commerce des armes conclue sous les auspices de la Société des Nations » (Résolution adoptée par le Conseil le 7 juin 1928, voir KERTESZ E., *op. cit.*, p. 34 et 35).

126. GUGGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, *op. cit.*, p. 98.

127. Cette résolution fut adoptée par le Conseil le 7 juin 1928, voir BARANDON P., *op. cit.*, p. 62.

128. Nous donnons un développement plus considérable sur ce dernier point au N° 97.

129. On ne saurait mieux que n'a fait M. Scelle, en donner l'explication : « Les Traités de Paix, écrit-il, et le premier, celui de Versailles (art. 297),

ont organisé un système de liquidation, au profit des Etats alliés, des biens et droits appartenant aux ressortissants ex-ennemis sur leurs territoires. Le but visé, c'était, d'une part, de fournir des ressources pour indemniser les ressortissants alliés des dommages à eux causés par des mesures de guerre prises à leur encontre par les gouvernements ex-ennemis et d'alimenter la Caisse des réparations; d'autre part, d'éliminer de l'activité économique des Nations alliées, au moins pendant un certain temps, l'élément de concurrence des entreprises ex-ennemies. Nous ne discuterons pas la question de savoir si ce système se justifiait par des considérations de représailles. Au point de vue du Droit international, il constituait une régression évidente sur le principe fondamental de la liberté internationale du commerce, en temps de paix, et sur le principe qui fait de la guerre une relation d'Etat à Etat. Il aboutissait, en effet, à mettre ainsi une partie des réparations à la charge des particuliers, en leur laissant cette fiche de consolation très aléatoire de se faire indemniser par leurs gouvernements respectifs. Le système des liquidations fut écarté, en ce qui concerne les ressortissants autrichiens et hongrois, pour leurs biens situés dans les territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise annexés à certains Etats successeurs, la Roumanie et la Tchécoslovaquie notamment. Les Traités de Saint-Germain et de Trianon (art. 78 et 267 du premier, 63 et 250 du second) qui avaient d'abord prévu l'application du système des liquidations, en exemptèrent les biens et droits des ressortissants autrichiens et hongrois en déclarant que ceux qui avaient été saisis ou séquestrés avant la mise en vigueur des Traités seraient restitués en nature et qu'ils demeureraient exempts, pour l'avenir, de toute mesure de liquidation. Ils déclaraient, en outre, que les optants pour la nationalité hongroise et autrichienne, qui étaient astreints à transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel ils optaient, conserveraient cependant les biens immobiliers possédés par eux sur le territoire de l'Etat annexant. Cet ensemble de dispositions, qui ne saurait être dissocié, est significatif. L'exception au droit commun de l'annexion, qui exige d'ordinaire la réalisation des biens des optants, pour éviter que l'Etat annexant ne voie une notable partie du territoire qui lui est attribué demeurer aux mains d'étrangers est particulièrement à souligner. Cela complète l'exemption de liquidation, en montre la portée. Le traitement de faveur (relatif) fait aux propriétaires autrichiens et hongrois fut dicté par des motifs très connus et qu'il ne faut pas perdre de vue. La délégation autrichienne à la Conférence, fit remarquer que les sujets autrichiens ayant sur les territoires annexés la plupart de leurs propriétés immobilières et de leurs entreprises, leur dépossession, sans indemnité (car l'Autriche serait incapable de les indemniser), entraînerait une mutilation économique du nouvel Etat et vraisemblablement son effondrement. Le Conseil Suprême en convint et exempta les sujets autrichiens en territoires annexés des liquidations de guerre. La délégation hongroise ayant fait valoir les mêmes arguments obtint la même modification du Traité de Trianon. Si à Paris, on a ainsi en 1919, abandonné le système de la liquidation, et renversé le principe traditionnel de l'annexion, malgré la faveur dont jouissaient les Etats successeurs annexants, c'est qu'on a considéré qu'il y avait un intérêt public international supérieur à leurs intérêts nationaux : empêcher l'effondrement économique des deux pays tronçonnés et avec lui l'effondrement du statut de l'Europe centrale. Cette préoccupation apparaît aujourd'hui d'autant plus justifiée que la Société des Nations a dû, depuis lors, concentrer les efforts de son organisme économique et financier sur la restauration de ces deux pays et que cette restauration a été considérée comme l'un de ses succès techniques et politiques les plus incontestables (SCHELLE G., *Le différend roumano-*

*hongrois devant le Conseil de la Société des Nations* — inséré dans l'ouvrage intitulé : *La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice Internationale et le Conseil de la Société des Nations*. Quelques opinions, voir p. 301 à 303).

**130.** « Quatre jours après l'entrée en vigueur du Traité de Trianon, le 30 juillet 1921, le Gouvernement roumain publiait une loi de réforme agraire spéciale pour les pays cédés par la Hongrie et cette loi édictait des mesures d'expropriation plus rigoureuses, sur des points essentiels, que la loi agraire édictée pour l'ancien Royaume de Roumanie. Elle édictait l'expropriation partielle ou totale, selon les cas, des biens fonciers dépassant une certaine étendue et le maximum des terres laissées aux propriétaires dépossédés ne dépassait guère la moitié du maximum autorisé par la loi agraire pour l'ancien Royaume. L'expropriation totale était édictée, en cas d'absentéisme des propriétaires; l'absentéisme était entendu de tout autre façon que dans la loi agraire pour l'ancien Royaume. Étaient considérés comme absentéistes les propriétaires absents durant la période du 1<sup>er</sup> décembre 1918 au 23 mars 1921. Les dispositions légales étaient aggravées par l'interprétation qu'en donnaient les autorités roumaines. Une absence, si courte qu'elle fut durant cette période, suffisait à entraîner l'expropriation totale. Or, durant cette période, avaient été absents les propriétaires hongrois qui avaient fui devant l'invasion roumaine. Enfin les indemnités allouées ne devaient atteindre, par suite du mode d'évaluation, de la dépréciation de la monnaie roumaine et du paiement en titres de rentes roumaines elles-mêmes dépréciées, qu'environ 1 % de la valeur des terres expropriées » (DUPUIS CH., *Le différend roumano-hongrois au Conseil de la Société des Nations*, Quelques opinions, op. cit., p. 448 et 449).

**131.** Le Gouvernement hongrois demandait au Conseil de prononcer l'illégalité de la loi roumaine et d'ordonner la restitution des biens expropriés ainsi que l'allocation d'indemnités. A plus d'une reprise des gouvernements ont ainsi voulu attribuer au Conseil des fonctions dont le Pacte de la Société des Nations investit un autre organe. Le Conseil ne pouvait satisfaire à la requête hongroise; c'est pourquoi il tenta de faire accepter par les Parties l'intervention de la Cour permanente de Justice Internationale (voir DUPUIS CH., *Le différend roumano-hongrois au Conseil de la Société des Nations*, Quelques opinions, op. cit., p. 450).

**132.** DOBRIN C.J., *Les optants hongrois et la réforme agraire roumaine*, p. 7 et 8.

**133.** « Le Conseil,

Après avoir examiné le rapport de M. Adatci, en date du 5 juin 1923, et les documents annexés,

Approuve ce rapport;

Prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal qui y est joint et espère que les deux gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays.

Il est persuadé que le Gouvernement hongrois, après les efforts faits de part et d'autre, pour écarter tout malentendu au sujet de la question des optants, s'emploiera de son mieux pour apaiser les esprits de ses ressortissants,

Et que le Gouvernement roumain, de son côté, fidèle aux traités et au principe de justice qu'il déclare avoir mis à la base de sa législation agraire fera la preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois ».

Cette résolution fut adoptée par le Conseil le 5 juillet 1923 (J.O. 1923,

p. 1011). Le comte Apponyi, représentant de la Hongrie, s'abstint de voter et déclara que la question restait entière, son gouvernement se réservant le droit de faire les démarches autorisées par le Pacte et les Traités afin d'obtenir justice pour les optants.

**134.** L'art. 250 du Traité de Trianon qui sert de base aux demandes introduites devant le Tribunal arbitral mixte par les optants hongrois est conçu en ces termes :

« Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.

Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239.

Les biens, droits et intérêts visés par le présent article ne comprennent pas les biens soumis à l'art. 191, partie IX (Clauses financières).

Rien dans le présent article ne portera atteinte aux dispositions de l'Annexe III à la section I de la partie VIII (réparations) relativement à la propriété des ressortissants hongrois sur les navires et bateaux ».

**135.** « Attendu qu'il échet tout d'abord de relever qu'en insérant l'art. 250 dans le Traité de Trianon, les Puissances alliées et associées ont voulu mettre les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés sur les territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, entièrement à l'abri de toutes les mesures mentionnées aux art. 232 et à l'Annexe de la section IV ainsi qu'à l'art. 250 lui-même, et placer ces biens, droits et intérêts sous l'empire du droit international commun ;

Que cela résulte clairement des travaux préparatoires relatifs aux art. 267 du Traité de Saint-Germain et 250 du Traité de Trianon, aussi bien que du texte même de ce dernier article ;

Que c'est donc des principes du droit international commun que le Tribunal doit s'inspirer toutes les fois qu'il est appelé à statuer sur une réclamation en vertu de l'art. 250 ;

Attendu qu'aux termes de l'art. 250 seront soumises au Tribunal arbitral mixte les réclamations introduites par des ressortissants hongrois, optants ou non optants, au sujet des biens, droits et intérêts situés sur les territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, dès que ces biens, droits et intérêts ont été assujettis à des mesures mentionnées au dit article ;

Que c'est précisément sur ce dernier point que portent, en l'espèce, les contestations de la défense, le défendeur soutenant, ainsi qu'il vient d'être exposé, qu'il ne s'agit pas de mesures de saisie ou de liquidation au sens de l'art. 250 ;

Que ce qui importe pour arriver à une juste appréciation de la question de la compétence du Tribunal, c'est donc de constater si les mesures dont on se plaint en l'espèce, présentent ou non les traits caractéristiques de l'une ou de l'autre des mesures qui, aux termes de l'art. 250, peuvent donner lieu à des réclamations susceptibles d'être soumises au Tribunal arbitral mixte ; que si le Tribunal trouve que tel est le cas, il possède déjà des éléments suffisants pour établir sa compétence.....

Attendu, quant aux mesures dont le demandeur se plaint, que ses

allégations à ce propos n'ont pas été contestées par la Partie adverse ;...

Attendu que pour apprécier la portée de cette mesure il n'est pas nécessaire de s'arrêter à examiner si l'indemnité promise au demandeur est ou non à considérer comme une indemnité adéquate, ce qui, du reste, est essentiellement une question de fond ;

Qu'en effet, les autres faits invoqués par le demandeur suffisent pour constater qu'il s'agit en l'espèce d'une mesure qui affecte la propriété d'un bien ex-ennemi en l'enlevant dans sa totalité au propriétaire et sans son consentement ; que cette mesure constitue une violation du principe général du respect des droits acquis et dépasse les limites du droit international commun et qu'elle a tout le caractère d'une liquidation au sens de l'art. 250 et rentre, de par sa nature même, parmi les mesures visées par ledit article » (extrait de l'arrêt du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois du 10 janvier 1927. Affaire Emeric Kulin contre Etat roumain. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 236, 237 et 238).

Cette décision du Tribunal arbitral mixte a fait l'objet de vives critiques. Considérant le principal moyen préjudiciel invoqué par les avocats du Gouvernement roumain comme parfaitement fondé, MM. Capitant et Trotabas déclarent que le Tribunal « institué par le Traité de Trianon pour en surveiller l'application de certaines clauses, et notamment de l'art. 250, n'avait pas qualité pour s'ériger en champion du droit international commun » (CAPITANT H., et TROTABAS L., *L'excès de pouvoir du T.A.M. et la compétence du Conseil de la S.D.N. dans l'affaire des optants hongrois*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 7, Paris, 1928). Par contre, M. de Lapradelle et M. Scelle estiment que la compétence du Tribunal était incontestable (voir la note doctrinale de M. DE LAPRADELLE. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 255 ; SCHELLE G., *L'arrêt du 10 janvier 1927 du T.A.M. roumano-hongrois dans les affaires dites agraires et le Droit international*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 39, Paris, 1927).

136. L'attitude de la Roumanie envers le Tribunal arbitral mixte a été sévèrement jugée ; M. Dupuis estime qu'elle était incompréhensible et qu'elle tendait à ruiner tout le système de règlement pacifique des conflits internationaux et, usant d'un terme plus expressif, M. Unden accusa le Gouvernement roumain d'avoir tenté de saboter l'autorité de la juridiction arbitrale (DUPUIS Ch., *Observations sur la séance du Conseil de la Société des Nations du 7 mars 1927 et sur les thèses roumaine et hongroise*. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 268 et 269 ; UNDEN O., *La Roumanie sabote la juridiction arbitrale. La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice internationale et le Conseil de la Société des Nations*. Autres opinions, p. 81). Ces appréciations nous paraissent justifiées car, ainsi que le remarque M. Politis, les tribunaux arbitraux, « comme tout tribunal, sont juges de leur compétence. Si l'une des Parties, repoussant une réclamation de son adversaire, soutient qu'elle ne rentre pas dans les prévisions du compromis et doit dès lors être exclue de l'examen des arbitres, ceux-ci ont le droit d'apprécier le bien-fondé de cette exception, en interprétant le compromis et, s'ils la rejettent, de statuer sur la réclamation contestée » (POLITIS N., *La justice internationale*, p. 78 et 79). Il s'agit ici non seulement d'une opinion doctrinale mais encore d'une règle de droit positif adoptée par la Conférence de La Haye. En effet, l'art. 73 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux élaborée par la deuxième Conférence de la Paix est ainsi conçu : « Le Tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit ». Dans le cas présent, le Tribunal était d'autant mieux qualifié pour déterminer l'étendue de ses

compétences que celles-ci lui sont attribuées non par un compromis négocié entre la Hongrie et la Roumanie, mais par un traité-loi : Le Traité de Trianon.

Nous ne prétendons d'ailleurs pas qu'il fût impossible d'admettre que le Tribunal arbitral mixte ait pu excéder les pouvoirs conférés par les signataires du Traité ; mais si tel était le cas, étant donné qu'aucun recours en cassation n'est prévu actuellement, d'accord avec la Hongrie, la Roumanie devait organiser une procédure afin de faire constater la régularité de la sentence. Il convient d'insister sur ce point qui est essentiel, car laisser les Etats juger de la validité des décisions juridictionnelles, c'est amoindrir considérablement, peut-être même détruire, l'autorité des tribunaux internationaux et les gouvernements devenant juges et parties dans leurs propres causes, c'est aboutir à un résultat inadmissible du point de vue juridique (GUERMANOFF D., *L'excès de pouvoir de l'arbitre*, p. 88).

Il est nécessaire d'ajouter que l'excès de pouvoir qui, selon le Gouvernement roumain, aurait affecté la décision du Tribunal arbitral mixte était loin d'être incontestable ; tout au contraire, M. le Professeur Scelle rappelant les éléments essentiels des arrêts du 10 janvier 1927 : « reconnaissance réitérée de l'existence du Droit international commun et de sa prééminence à la fois sur le Droit interne et sur les stipulations conventionnelles ; reconnaissance implicite de l'existence d'une communauté internationale dans laquelle la condition juridique des sujets de droit n'est pas à la merci de l'arbitraire des Etats ; reconnaissance de l'individu comme sujet de droit international et de sa capacité pour agir en justice directement ; démonstration de l'utilité des institutions juridictionnelles permanentes pour assurer effectivement l'emprise du droit commun ; lutte contre la persistance du dogme et de l'instinct de la souveraineté, obstacle principal à l'évolution nécessaire du Droit des gens », regrette que ces arrêts, faute d'exécution, risquent de ne pas constituer jurisprudence (SCELLE G., *L'arrêt du 10 janvier 1927 du T.A.M. roumano-hongrois dans les affaires dites agraires et le droit international*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 50 et 51. Paris 1927).

Le refus de la Roumanie de s'incliner devant le jugement du Tribunal et l'obstacle qu'elle dressa dans le cours de la procédure paraissent donc absolument inadmissibles.

**137.** La nouvelle requête de la Roumanie porte la date du 24 février 1927. Le Conseil procéda à l'examen de l'affaire dans sa séance du 7 mars suivant.

**138.** « Envisageant le problème dans son ensemble, le comité a voulu apporter un remède susceptible de produire un apaisement. Il ne pouvait oublier que le Conseil en avait été saisi à l'origine non sur la base de l'art. 239 du Traité de Trianon mais sur la base de l'art. 11 du Pacte, et que son intervention a été demandée, cette fois-ci, d'abord par la Roumanie, et ensuite par la Hongrie. Il ne pouvait dans ces conditions, se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte et se borner à l'élection pure et simple des deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte que lui demandait accessoirement le représentant hongrois.

En ce faisant, il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux Parties.

Il était impossible, d'autre part, au comité d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du Conseil et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection des deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu dont trois instances internationales furent tour à tour saisies » (extrait du rapport de sir Austen Chamberlain, J.O. 1927, p. 1381).

139. 1. Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914 à 1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

3° Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'art. 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois (J.O. 1927, p. 1382).

140. Le rapport de sir Austen Chamberlain se terminait par le vœu et les suggestions suivantes : « Le comité du Conseil espère que les deux Parties pourront, en ce qui concerne chacune d'elles, accepter ces propositions.

En cas de refus de la Hongrie, le comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination de deux membres suppléants, conformément à l'art. 239 du Traité de Trianon.

En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation par la Hongrie des propositions ci-dessus, le comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte.

Dans le cas du rejet par les deux Parties à la fois des recommandations ci-dessus, le comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'art. 11 du Pacte » (J.O. 1927, p. 1383).

En fait, parmi ces sanctions juridiques, seule celle qui visait la Hongrie aurait eu quelque chance d'être appliquée ; l'on ne saurait cependant reprocher au Gouvernement de Budapest son hostilité aux principes proposés par le comité car l'application de ceux-ci aurait entraîné, comme il était à craindre, la perte des procès engagés par les optants devant le Tribunal arbitral mixte. Peu importe d'ailleurs que l'œuvre des juristes anonymes (sir Austen Chamberlain ne jugea pas opportun, en effet, de dévoiler leurs noms) ne soit pas demeurée à l'abri de toute critique ; que l'on ait relevé notamment que l'assimilation de la condition juridique des étrangers possédant des biens dans un Etat à celle des ressortissants de ce dernier pouvait être extrêmement dangereuse par les conséquences qui peuvent en découler (en particulier, la justification des confiscations opérées sur les biens étrangers par ordre du Gouvernement soviétique. Voir UNDER O., *Le différend roumano-hongrois au Conseil de la Société des Nations en septembre 1927*. Autres opinions, *op. cit.*, p. 70) et qu'elle était en contradiction avec la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale (FACHINI A. P., *The present position of the hungarian Optants case*. Autres opinions, *op. cit.*, p. 155 à 157 ; DUPUIS Ch., *Le différend roumano-hongrois au Conseil de la Société des Nations en septembre 1927*. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 470 à 478). Par contre, il est nécessaire d'insister sur un autre point. En supposant même que les règles tirées de l'interprétation du Traité de Trianon par le comité fussent en harmonie parfaite avec le Droit international et avec les décisions de la Cour permanente de Justice internationale (ce qui, dans le cas présent, est pour le moins douteux), le Conseil avait-il la faculté d'en prescrire l'observation au Tribunal arbitral mixte ; si tel était le cas, l'organe gouvernemental de la Société des Nations serait investi d'un pouvoir vraiment exorbitant. Aucune disposition des Traités de Paix (nous soulignons que l'art. 11 du Pacte ne précise pas les compétences attribuées au Conseil) n'autorise, semble-t-il, une telle intrusion dans le domaine des autorités juridictionnelles. A ce propos, M. Scelle relève les dangers inhérents à la

confusion des pouvoirs que le comité a tenté de faire commettre au Conseil : « Certains commentateurs ont paru faire bon marché de cette grande règle de la séparation des pouvoirs ou des fonctions dont Montesquieu a montré la nécessité sociale. La spécialisation des fonctions est non seulement la règle d'évolution de toutes les sociétés, de la Société internationale comme de toute autre société politique, mais la règle protectrice de toutes les libertés individuelles et collectives. On se demande ce qu'il resterait de l'égalité devant le Droit, qui est la véritable sauvegarde des Nations, le jour où le Conseil de la Société des Nations, ou tout autre aréopage, croirait pouvoir prescrire aux tribunaux internationaux la façon dont ils doivent juger » (SCHELLE G., *Le différend roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations*. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 314 et 315. Nous trouvons une opinion analogue émise par M. Ripert, voir RIPERT G., *La juridiction du Tribunal arbitral mixte et l'intervention du Conseil de la S.D.N. dans l'affaire des ressortissants hongrois*. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 430).

141. La discussion se déroula au cours de quatre séances tenues du 17 au 19 septembre 1927 (J.O. 1927, p. 1379 à 1414).

142. « D'une façon générale, je me permets de dire, avec tout le respect que j'ai pour la haute autorité morale et politique du Conseil, que celui-ci n'a pas qualité juridique pour interpréter le Traité. Il n'a pas qualité juridique pour imposer aux Parties l'acceptation de l'interprétation qui résulte de sa conviction scientifique. Si j'examine ces trois principes, je me demande s'ils peuvent être présentés aux Parties comme représentant des vérités générales reconnues et incontestées du Droit international ; je ne saurais le déclarer..... Si par un système quelconque, par une règle irrégulière ou non, on interdit aux Parties de plaider certains points qui peuvent étre décisifs pour éclairer le Juge, en même temps qu'on circonscrit l'activité de ce dernier (d'une façon indirecte, je le veux bien, mais au point de vue du résultat, cela revient au même), on dresse une limite à la liberté de la magistrature, on en dresse une également à sa souveraineté » (extrait du discours du comte Apponyi. J.O. 1927, p. 1385 et 1387).

143. « Le Conseil, dans l'exercice de la compétence exceptionnelle que lui confère l'art. 239 du Traité de Trianon, ne saurait méconnaître sa tâche essentielle conférée par l'art. 11. Organe politique, il ne saurait négliger les contingences politiques. Il doit avoir le droit de refuser une désignation qui lui paraît inopportune et de nature à affecter les relations internationales ou de nature à nuire à son propre fonctionnement. Contester au Conseil le droit d'appréciation conféré par l'art. 11, signifierait assimiler à un simple automate un corps investi de la plus haute, de la plus délicate mission politique » (extrait du discours de M. Titulesco, J.O. 1927, p. 1392).

144. « Le Conseil,

Considérant que la meilleure méthode de régler le différend était la négociation amicale entre les deux Parties, leur a recommandé cette méthode au mois de septembre 1927 en énonçant trois principes susceptibles, à son avis, de servir de base équitable à cette négociation ;

Constatant, toutefois, qu'une telle négociation amicale n'a pas été possible entre les Parties, le Conseil, tout en jugeant utile sa recommandation du 19 septembre 1927 et sans modifier sa manière de voir consignée dans les procès-verbaux de ses délibérations, soumet unanimement à l'acceptation des Parties la recommandation suivante :

Que le Conseil nomme deux personnes appartenant à des Puissances restées neutres au cours de la Guerre, afin que ces personnes soient

adjointes au Tribunal arbitral mixte tel qu'il est constitué en vertu de l'art. 239 du Traité de Trianon, c'est-à-dire y compris l'arbitre roumain qui serait réintégré par son gouvernement et, afin que soient soumises à ce tribunal d'arbitrage de cinq membres les réclamations qui ont été introduites, en vertu de l'art. 250 du Traité de Trianon, par des ressortissants hongrois expropriés par suite de l'application de la réforme agraire dans les territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise transférés à la Roumanie.

Le Conseil prie les représentants des Gouvernements hongrois et roumain de lui faire connaître, lors de sa prochaine session, les réponses desdits Gouvernements et décide, dès maintenant, d'inscrire la question à l'ordre du jour de cette session » (Résolution adoptée le 9 mars 1928, les représentants des deux Etats en conflit s'étant abstenus de voter. *Annuaire de la Société des Nations*, 1928, p. 280 et 281).

**145. • Le Conseil,**

Tout en regrettant profondément que les Parties n'aient pas pu, jusqu'à présent, aboutir à un accord sur la base des recommandations du Conseil, Sans vouloir exclure aucun autre arrangement amical,

Reste d'avis que ce différend devrait être réglé par les Parties sur la base des solutions que le Conseil a recommandées à leur acceptation.

Maintient ses résolutions du 19 septembre 1927 et du 9 mars 1928, Et demande instamment aux Gouvernements hongrois et roumain de mettre fin à ce long différend par voie de concessions réciproques (Résolution adoptée le 8 juin 1928, le comte Apponyi s'abstenant de voter. *Annuaire de la Société des Nations*, 1928, p. 282).

**146. Annuaire de la Société des Nations 1929, p. 277 et 278.**

**147. • Le rôle du Conseil**, tel qu'il est défini dans l'art. 239 du Traité de Trianon, est un rôle supplétif d'organisation ; ce n'est pas un rôle de surveillance ou de contrôle ou d'immixtion dans le fonctionnement des juridictions arbitrales mixtes. Son droit et son devoir se limitent à la désignation pure et simple des personnes nécessaires pour parer à la défaillance actuelle ou éventuelle d'une des Puissances intéressées. Son droit ne saurait, en aucun cas, être transformé en un droit de désignation conditionnelle qui subordonnerait la désignation à des conditions imposées, soit aux personnes désignées, soit aux Puissances intéressées ou à l'une d'elles. Son droit ne saurait être différent, selon l'époque où il s'exerce : avant la constitution des tribunaux arbitraux mixtes ou durant leur fonctionnement. Son droit est analogue à celui du ministre de la justice ou des autorités chargées par la Constitution de nommer les magistrats. C'est un des principes fondamentaux de l'organisation judiciaire dans les pays civilisés que l'autorité qualifiée pour nommer les magistrats n'a aucun titre à subordonner une nomination à l'acceptation par le candidat de telle ou telle interprétation de la loi ou à l'acceptation par les plaideurs de la promesse de renoncer à telle ou telle règle de droit, à telle ou telle interprétation de la loi devant le tribunal qu'il s'agit de compléter. Le droit de nomination n'implique aucune immixtion dans l'administration de la justice. Loin d'autoriser une telle immixtion, il l'exclut. L'art. 239 du Traité de Trianon, qui fixe le droit du Conseil de la Société des Nations, est en parfaite harmonie avec les principes fondamentaux de l'organisation judiciaire dans les pays civilisés » (DUPUIS CH., *Le différend roumano-hongrois au Conseil de la Société des Nations en septembre 1927*. Quelques opinions, *op. cit.*, p. 457 et 458). M. Fachiri exprime la même idée : « Under Art. 239 (a) of the Treaty the Council is charged with an obligatory ministerial duty » (FACHIRI A.P., *The present position of the hungarian Plaintiffs case*. Autres opinions, *op. cit.*, p. 165).

148. « Un tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune des Puissances alliées ou associées d'une part et la Hongrie d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité. Chacun de ces tribunaux sera composé de trois membres. Chacun des gouvernements intéressés désignera un de ces membres. Le président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux gouvernements intéressés.

Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le président du tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations et, jusqu'au moment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y consent. Ces personnes appartiendront à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre.

Si, en cas de vacance, un gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du tribunal, ce membre sera choisi par le gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le président.

La décision de la majorité des membres sera celle du tribunal.

En cas de décès ou de démission d'un membre du tribunal, ou si un membre du Tribunal se trouve pour une raison quelconque dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la procédure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour pourvoir à son remplacement » (Traité de Trianon, art. 239 littéra a et paragraphe premier de l'annexe).

M. Sibert estime que le Conseil non seulement pouvait, en vertu des pouvoirs constitutionnels conférés par l'art. 11 du Pacte, s'abstenir de prendre une mesure qu'il jugeait susceptible d'affecter les relations internationales mais qu'il lui était impossible de donner suite à la requête du Gouvernement hongrois, étant donné que, dans le cas présent, « la question de la présidence du Tribunal est hors du débat » (SIBERT M., *Une phase nouvelle du différend roumano-hongrois. L'affaire des optants devant le Conseil de la Société des Nations, 17-19 septembre 1927*, p. 16). Les termes de la disposition que nous venons de citer permettent de défendre la thèse selon laquelle il existerait une connexité entre la désignation du président et celle des deux juges suppléants au tribunal arbitral mixte. Sur ce point, l'avis de la Cour permanente de Justice internationale aurait été précieux ; nous ne voyons pas pourquoi le Conseil ne l'a pas sollicité.

149. « Je n'hésiterai même pas à déclarer que l'al. 4 de l'art. 13 est formulé si nettement et si clairement, et qu'il est tellement lié à la nature même de l'institution de la S.D.N. et à la nature des choses, que le Conseil de la S.D.N. ne pourrait pas lui refuser son attention. Le devoir de veiller à l'exécution des sentences arbitrales que l'art. 13 impose à la S.D.N. est si essentiel qu'il ne dépend même pas d'une requête des Parties en cause, c'est un devoir *ex-officio*, en ce sens tout au moins que lorsque (*sic*), soit en dehors d'un litige formel entre Parties, une sentence arbitrale constitue l'objet principal d'une affaire soumise à la S.D.N., celle-ci est tenue de prendre les mesures qui sont de son ressort pour assurer l'exécution de la sentence arbitrale. En aucun cas pourrait-on admettre (*sic*) que le Conseil, lorsqu'il applique l'al. 2 de l'art. 11, agisse comme si l'al. 4 de l'art. 13 n'existait pas. Autrement, il s'écarterait de la tâche et des fonctions qui sont les siennes au sein de l'organisme de la S.D.N. L'al. 2 de l'art. 11, qui prévoit également une intervention du Conseil en cas de simple danger pour la paix, ne peut être interprété comme signifiant la mise à l'écart de l'art. 13 qui, en développant l'institution de l'arbitrage, est spécialement destiné à servir la paix » (KAUFMANN E., *Le litige hongaro-roumain relatif à la réforme agraire roumaine devant le Conseil de la Société des Nations*. Autres opinions, *op. cit.*, p. 207 et 208). MM. Verdross et

Breschi expriment un avis identique (VERDROSS A., *Le caractère obligatoire des décisions des Tribunaux arbitraux internationaux et autres tribunaux concernant leur compétence et plus spécialement en ce qui concerne le litige hungaro-roumain concernant l'application de la réforme agraire en Transylvanie*. Autres opinions, op. cit., p. 260; BRESCHI B., *Le caractère obligatoire de la décision du 10 janvier 1927 du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois concernant les réclamations pour les expropriations agraires en Transylvanie*. Autres opinions, op. cit., p. 463).

150. « Nous ne disons pas que le Conseil n'ait sur ce point aucune latitude et qu'il fût obligé de compléter le Tribunal à première réquisition. Le Conseil peut examiner la question d'opportunité. Il peut estimer que le moment est mal choisi pour reprendre l'instance. Il peut, peut-être, imposer un délai. Il ne peut pas se refuser définitivement à compléter le Tribunal. Nous le répétons, l'existence et le fonctionnement des tribunaux arbitraux mixtes ne dépendent pas du Conseil, ils dépendent uniquement de la communauté des signataires des Traités de Paix qui, en instituant les tribunaux arbitraux mixtes, ont créé des institutions internationales et fait œuvre législative. En refusant d'une façon définitive de laisser fonctionner le Tribunal arbitral mixte, le Conseil se mettrait au-dessus des Traités et au-dessus du Pacte qui, dans son préambule, oblige tous les membres de la Société des Nations à respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités » (SCELLE G., *Le différend roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations*. Quelques opinions op. cit., p. 316).

151. Voir ci-dessus N<sup>os</sup> 111, 112 et 125.

152. Il faut souligner que les pouvoirs du Conseil ne s'arrêtent pas aux limites de la Société des Nations mais qu'ils s'étendent au-delà. Effectivement celui-ci n'a pas manqué, en plus d'une occasion, de se préoccuper d'événements intéressant des Etats non membres ; lors de l'affaire de la Carélie orientale (1923) il décida même, sans se soucier de l'opposition du Gouvernement russe, de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale que cette dernière refusa du reste de donner. La Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre consacre elle-même le principe de l'universalité car elle ne fait aucune distinction entre la situation des Etats membres et celle des non membres.

153. « La Paix permanente ne s'établira pas par les seuls efforts diplomatiques qui, pour précieux qu'ils soient, revêtent toujours l'aspect d'un compromis avec le Droit. La Paix permanente ne peut s'établir que sur la base des institutions et de la légalité. Elle exige que la Société des Nations se constitutionnalise de plus en plus, c'est-à-dire cantonne ses différents organes de plus en plus strictement dans l'exercice de leurs fonctions respectives ; qu'elle ne laisse pas, en particulier, l'exécutif empiéter sur le judiciaire. La paix diplomatique est un adjuvant ; la paix juridique, c'est-à-dire l'organisation sociale, est le but et l'aboutissement nécessaire de toute société. Les Anglo-saxons ont sur ce point une belle formule qui traduit exactement notre pensée : *Nothing is settled until it is settled right* ; autrement dit, il n'y a pas de règlement définitif contre le droit, surtout lorsque le droit, comme en l'espèce se confond avec l'équité » (SCELLE G., *Le différend roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations*. Quelques opinions, op. cit., p. 318).

154. « Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné » (art. 4, al. 3 du Pacte de la Société des Nations).

155. Jusqu'en 1923, aucune date n'était fixée pour les réunions ordi-

naires du Conseil; mais à partir de la vingt-sixième session, il fut décidé que ces réunions auraient lieu le lundi précédent le 10 décembre, le 10 mars, le 10 juin et enfin trois jours avant la session de l'Assemblée. La session de décembre fut supprimée en 1929 et les trois autres fixées au troisième lundi de janvier, au deuxième lundi de mai et trois jours avant l'ouverture de l'Assemblée. Il faut ajouter que le Conseil n'a pas constamment siégé à Genève; en effet, Paris, Londres, Rome, Saint-Sébastien, Bruxelles, Lugano et Madrid eurent l'honneur de lui offrir l'hospitalité (RAY J. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, p. 206 à 208).

156. Le Conseil tint des sessions extraordinaires: durant le mois de juin 1920 (Conflit entre la Perse et la Russie), en août 1921 (Question de la Haute-Silésie), durant le mois de novembre de la même année (Conflit entre l'Albanie et la Yougoslavie), durant le mois d'octobre 1924 (Question de l'Irak), durant le mois d'octobre 1925 (Conflit Gréco-Bulgare) (CONWELL-EVANS T. P., *The League Council in action. A study of the methods employed by the Council of the League of Nations to prevent war and to settle international disputes*, p. 24). Le conflit sino-japonais contraignit aussi le Conseil à tenir de nombreuses réunions extraordinaires durant les mois d'octobre, novembre, décembre 1931 et durant le mois de novembre 1932.

157. « Les réunions du Conseil auront lieu sur convocation du Président par lettre du Secrétaire général, adressée aux représentants régulièrement accrédités par chaque gouvernement, par l'entremise de leur gouvernement. Elle sera expédiée au moins 20 jours avant la première séance de chaque session.

La lettre indiquera les questions à l'ordre du jour. Les documents nécessaires y seront annexés, autant que possible.

En cas de circonstances graves, le Président pourra réduire le délai mentionné au second alinéa autant que la situation le demande et le permet.

Le Conseil devra être convoqué dans un délai raisonnable, sur la demande d'un membre de la Société représenté au Conseil, ou sur celle de trois membres de la Société non représentés au Conseil. Les demandes doivent être envoyées au Secrétaire général.

Les dispositions ci-dessus n'affecteront en rien les stipulations spéciales concernant les cas visés dans l'art. 11, § 1 et 2, et dans l'art. 15, § 1, du Pacte » (article 1, al. 2, 3, 4, 5 et 6 du Règlement intérieur du Conseil de la Société des Nations du 17 mai 1920).

158. BARANDON P., *op. cit.*, p. 62.

159. « A notre avis, il semble n'exister aucun doute: l'esprit de l'art. 11 ne tolère pas que l'on fasse dépendre son application d'une initiative d'un des membres. Dans les cas visés à cet article, la question de la convocation du Conseil ne doit pas être laissée à la volonté arbitraire des membres, mais elle doit être régie par des principes juridiques, c'est-à-dire que le Conseil doit être convoqué *ex officio*, soit par le Secrétaire général, soit par le Président en exercice. On peut certainement faire l'objection que, d'après le texte même de l'art. 11, le Secrétaire général convoque le Conseil à la demande de tout membre de la Société. Toutefois cet argument ne nous semble guère concluant; cette adjonction ne peut viser autre chose que l'assurance que tout membre — et non seulement ceux des membres qui sont parties au conflit qui a provoqué le cas de guerre ou de menace de guerre — a le droit de demander la convocation du Conseil » (PHILIPSE A. H., *Le développement des moyens de prévenir la guerre. Revue de droit international et de législation comparée* t. XIII, troisième

série, 1932, p. 669 et 670). M. Ray estime, au contraire, que le Secrétaire général ne peut convoquer le Conseil qu'après avoir reçu une requête d'un membre de la Société, ce dernier invoquant l'art. 11, al. 1, en tout au moins, mentionnant l'existence d'une guerre ou d'une menace de guerre (RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 384). Au cours des débats du Comité du Conseil, sir Eric Drummond exprima lui-même l'avis que l'action du Secrétaire général devait être subordonnée à une autorisation du Président en exercice ou avoir été sollicitée par un membre quelconque de la Société (lettre du Secrétaire général au Président du Comité du Conseil, du 21 septembre 1926, *Doc. Sér. III*, p. 90 à 92). MM. Conwell-Evans et Kurz sont de la même opinion (CONWELL-EVANS, T.P., op. cit., p. 24; KURZ N., *L'art. 11 du Pacte et la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre*, p. 50 et 51).

180. Etudiant la question « des méthodes et règlements propres à faciliter la réunion du Conseil dans un délai très court, en cas de guerre ou de menace de guerre », M. van Karnebeek suggère l'établissement d'un système de priorité en faveur des communications de la Société des Nations sur tous autres messages ordinaires quels qu'ils soient; il émet le vœu que l'organisation des communications et du transit veuille sans cesse à l'amélioration des communications ferroviaires, aériennes, téléphoniques et télégraphiques entre Genève et les capitales; il préconise, enfin, la création, dans chaque Etat, d'un service central disposant des pouvoirs nécessaires pour organiser, dans les cas d'urgence, des trains spéciaux ainsi que pour réquisitionner les aéronefs (voir le rapport du Comité du Conseil sur les travaux de sa cinquième session, *Doc. Sér. III*, p. 107 à 110). Ajoutons qu'en 1929, au cours des débats de la troisième Commission, il fut question de créer une flotte aérienne de la Société des Nations; l'Assemblée toutefois ne jugea pas opportun de donner suite à ce projet mais elle estima cependant qu'il convenait d'étudier les moyens d'assurer la libre circulation, en temps de crise, des aéronefs mis au service de la Société des Nations. Ce problème fut examiné par la Commission consultative et technique des communications et du transit et par le Comité d'arbitrage et de sécurité. Au cours de sa session suivante, l'Assemblée put ainsi adopter une résolution par laquelle elle affirmait la nécessité d'obtenir des membres de la Société qu'ils accordent à ces aéronefs toutes les facilités indispensables à l'accomplissement de leur mission et qu'ils ne les soumettent à aucune des restrictions exceptionnelles ou temporaires qui peuvent affecter la navigation aérienne. Le Secrétaire général était chargé de régler d'accord avec les gouvernements intéressés les conditions dans lesquelles ces facilités seraient accordées. L'Assemblée exprima simultanément un vœu analogue concernant les automobiles assurant le fonctionnement de la Société (voir RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 213 et 214; RAY J., *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1930 au début de 1931*, premier supplément au *Commentaire du Pacte*, p. 58 et 59). En terminant son rapport, M. van Karnebeek avait souligné l'importance capitale que pourrait prendre, en temps de crise, l'universalité et la liberté des communications par télégraphie sans fil émanant de la Société des Nations. Faisant suite à cette remarque, le Conseil chargea le Secrétaire général d'étudier avec le concours de la Commission consultative et technique la possibilité de créer une station radiotélégraphique qui serait mise à la disposition de la Société des Nations. L'Assemblée eut connaissance de ce projet et invita le Conseil à poursuivre l'étude de la question (Résolution du 26 septembre 1927). Tour à tour, le Comité d'arbitrage et de sécurité et la Commission consultative

et technique des communications et du transit se préoccupèrent du problème tandis que le secrétariat négociait avec le Gouvernement fédéral suisse ; ce dernier, craignant que la neutralité helvétique fût compromise, réclamait le droit de placer un observateur auprès de la station. L'Assemblée tint à calmer cette inquiétude en constatant dans une résolution, prise au cours de sa dixième session que l'usage de la station n'était pas susceptible d'engager la responsabilité internationale de la Suisse (RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 285 à 287). Le 21 mai 1930, un accord a été conclu entre le Conseil fédéral et le Secrétaire général de la Société des Nations ; cet acte prévoit que la station, exploitée en temps normal par la Société Radio-suisse, passerait sous l'autorité exclusive de la Société des Nations dès la notification faite par ce dernier de l'ouverture de l'état de crise. En pareil cas, le Gouvernement helvétique sera en droit d'y envoyer un observateur afin de contrôler l'origine des messages reçus ainsi que la destination des télégrammes expédiés (RAY J., *Premier supplément*, op. cit., p. 58). La construction de la station a été achevée le 1<sup>er</sup> septembre 1931 et cette dernière a commencé à fonctionner le 2 février 1932 (*Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée*, p. 71). Elle constitue sans doute l'instrument le plus utile qui soit mis à la disposition du Secrétaire général lorsqu'il s'agit de convoquer d'urgence le Conseil.

161. AVRANOFF D., *Le Président du Conseil de la Société des Nations*, (Essai d'étude sur les pouvoirs du Président du Conseil de la S.D.N. en comparaison avec les présidents d'autres organismes internationaux à tendances universelles), p. 26 et 27.

162. Un incident ayant éclaté entre la Pologne et la Lithuanie, M. Scialoja pria, en février 1926, les représentants de ces deux Etats à Rome de télégraphier d'urgence à leurs gouvernements en invitant ceux-ci à suspendre toutes nouvelles mesures d'hostilité. Le Président en exercice rendit compte au Conseil de son intervention, au cours du mois suivant et put annoncer que la question était réglée. En janvier 1930, M. Zaleski fut contraint d'agir de même auprès de la Bolivie et du Paraguay ; son action eut un résultat identique (BARANDON P., op. cit., p. 69 et 71 ; voir AVRANOFF D., op. cit., p. 52 et 61).

163. « Même avant la séance, il serait utile que le Président en exercice du Conseil envoyât aux Parties des télégrammes pour les inviter à s'abstenir de tous actes d'hostilité. La nature de cette demande devra nécessairement varier suivant les circonstances » (extrait du rapport approuvé par le Comité du Conseil, le 15 mars 1927, A. 14. 1927. V, p. 77).

164. Il est vrai qu'en l'occurrence personne n'avait invoqué l'art. 11 du Pacte ; mais cette disposition aurait pu s'appliquer d'office, ainsi que nous venons de le dire. Le Président du Conseil qui, dans la crainte des responsabilités personnelles, sollicita, avant d'intervenir, l'avis des collègues qu'il put atteindre, ne nous semble pas avoir eu une conception très claire de son rôle.

165. Nous avons reproduit sous numéro 80 la résolution, dite « *Résolution des mesures conservatoires* », qui fut adoptée par le Conseil le 7 juin 1928.

166. « Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil » (art. 6, al. 4 du Pacte de la Société des Nations). Soumis à l'autorité de l'Assemblée et du Conseil, il est investi d'une fonction administrative ; son droit d'initiative est limité à quelques cas (convocation du Conseil lorsque la guerre est imminente, mise en action de la station radioélectrique dans les mêmes circonstances, rappel aux gouvernements des vœux exprimés par le Conseil dans la *Résolution*

des mesures conservatoires, ainsi que demande relative à l'exécution de ces mesures), et il ne saurait être question de lui conférer un pouvoir surétatique.

187. M. Avramoff déclare que le Conseil, lors des débats relatifs à l'incident de Szent Gotthard, a reconnu à son Président en exercice le pouvoir de prescrire des mesures conservatoires (AVRAMOFF D., *op. cit.*, p. 55 et 56). Cependant, il est évident qu'une telle constatation ne saurait être tirée de la résolution du 7 juin 1928 qui n'apporte aucune précision à ce sujet (BARANDON P., *op. cit.*, p. 72).

188. L'art. 4 du Règlement intérieur dispose que :

« Le Président et le vice-Président seront élus par le Conseil, dans son sein, au scrutin secret et à la majorité. Ils resteront en fonctions pendant un an.

Si le mandat du Président ou du vice-Président, en tant que représentant au Conseil de la Société des Nations, prend fin, pour une raison quelconque, le Conseil procédera à une nouvelle élection.

Le représentant au Conseil qui aura rempli les fonctions de Président ou de vice-Président pendant une année, ne sera pas rééligible pour l'année suivante, ni comme Président ni comme vice-Président ».

Mais, quelques mois après l'adoption du Règlement Intérieur, le Conseil décida, à la suite d'une proposition de M. Bourgeois, « de maintenir pour la présidence, la règle d'un roulement entre les membres du Conseil et de suivre, à l'avenir, pour l'établissement de ce roulement, l'ordre alphabétique des membres, en donnant toutefois la présidence d'abord aux représentants du Brésil et du Japon, qui ne l'ont pas encore exercée » (Résolution adoptée par le Conseil, le 18 décembre 1920; voir AVRAMOFF D., *op. cit.*, p. 20). D'autre part, la durée du mandat fut abrégée, le Président en exercice n'exerce ses fonctions que pendant une session ordinaire et durant l'intervalle qui sépare celle-ci de la suivante.

189. Notons ici une dérogation intéressante à la règle du roulement ; on sait que durant le mois d'octobre 1931, le Conseil dut se réunir en session extraordinaire afin d'examiner la situation résultant du conflit sino-japonais, les fonctions de Président en exercice étaient alors attribuées au représentant de l'Espagne. Après avoir ouvert la première séance, le 13 octobre, M. de Madariaga annonça que, devant une situation aussi grave, son gouvernement désirait voir le siège présidentiel au Conseil occupé par le représentant de la France, étant donnée l'autorité attachée à ce dernier. M. Briand ne voulut pas décliner cet honneur, mais son prestige personnel fut insuffisant pour contraindre le Gouvernement japonais à reculer ; il ne lui fut pas accordé de voir l'Assemblée condamner l'agresseur en se basant sur ses dernières paroles au Conseil (AVRAMOFF D., *op. cit.*, p. 80 à 82; RAY J., *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1931 au début de 1932*, deuxième supplément au Commentaire du Pacte p. 74).

170. « Auch ohne Anrufung ist der Rat bei Vorliegen von Krieg oder Kriegsgefahr zur Intervention initiativ rechtlich verpflichtet » (KUNZ J.L., *Die intrasystematische Stellung des art. XI des Völkerbundpaktes*, p. 37). La question prête du reste à controverses (voir KUNZ N., *op. cit.*, p. 44 à 49). La pratique du Conseil paraît cependant confirmer notre opinion. En effet, ayant appris par des informations de presse, parues durant sa cinquante-troisième session, que les forces de la Bolivie et du Paraguay s'étaient rencontrées et que des incidents sanglants en étaient résultés, il invita son Président, M. Briand, à télégraphier aux deux gouvernements afin de leur rappeler les obligations imposées par le Pacte (télégramme du 11 décembre 1928, voir le document C. 619. M. 195.

1928, VII, p. 3 et 4). A la suite de cette intervention d'office, les hostilités furent momentanément suspendues.

171. Il est évident que les gouvernements, invités à justifier devant le Conseil leur attitude, ne reconnaîtraient jamais avoir commis un acte de guerre. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer entre elles les déclarations du représentant de la Pologne après l'occupation de Vilna (8 octobre 1920) (J.O. 1920, supplément spécial numéro 4, p. 137), les explications du délégué de la Yougoslavie après l'invasion de l'Albanie (novembre 1921) (J.O. 1921, p. 1186 et 1187), les considérations de M. Salandra après l'occupation de Corfou (31 août 1923) (J.O. 1923, p. 1278), les justifications du représentant de la Grèce après l'invasion de la Bulgarie (octobre 1925) (J.O. 1925, p. 1706), enfin les allégations des envoyés du Gouvernement de Tokio durant la conquête de la Mandchourie (voir le document A. (Extr.) 4. 1932. VII, p. 6, 7 et 20), pour constater que les motifs invoqués sont toujours identiques. Il s'agit de protéger l'honneur, les droits ou les intérêts vitaux de l'Etat; jamais il n'est question d'actes de guerre ou de conquêtes.

En 1923 lors de l'incident gréco-italien, comme le Gouvernement de Rome ne voulait voir dans son intervention que des actes pacifiques et temporaires, M. Politis, représentant de la Grèce au Conseil, déclara (1<sup>er</sup> septembre) que l'auteur d'un acte ne lui paraissait pas qualifié pour le définir et que, les actes devant être jugés d'une façon objective, il n'appartenait qu'au Conseil d'apprécier ceux dont la Grèce avait le droit de se plaindre (J.O. 1923, p. 1277). Cela paraît évident; personne d'ailleurs ne le contesta, mais l'attention du Conseil se porta sur un autre point. En supposant même que le Gouvernement italien n'ait pas songé à entreprendre une guerre de conquête contre la Grèce (ce qui effectivement paraissait être loin de ses intentions), son attitude était-elle compatible avec les art. 12 à 15 du Pacte? Il est permis d'en douter. Nous avons de la peine à concevoir que le Conseil se soit posé cette question sans apercevoir aussitôt la solution; par contre il est absolument inconcevable que le comité, chargé d'y répondre, lui ait reconnu la faculté de décider, en s'inspirant de toutes les circonstances et en tenant compte de la nature des mesures coercitives, s'il y a lieu d'en recommander le maintien (voir le document C. 212. M. 72. 1926. V, p. 19). Le Conseil approuva cette réponse et après lui, nul ne s'en étonna, les Gouvernements des grandes Puissances ne formulèrent aucune objection; mais il est intéressant de constater qu'elle fut déclarée inadmissible par les Gouvernements finlandais, hongrois, norvégien, suédois, hollandais, suisse, ainsi que par celui du Salvador. Ces derniers craignaient avec raison qu'elle servît à justifier les défaillances du Conseil; de plus, abstraction faite de ce danger, cette réponse nous paraît dépourvue de toute base juridique. Sous l'empire du Pacte, en effet, les mesures coercitives de toute nature, y compris l'occupation d'ile pacifique, sont devenues illégales; l'art. 12 en particulier impose aux membres de la Société, s'ils ne se soumettent pas à une procédure arbitrale ou judiciaire, l'obligation de porter leurs litiges devant le Conseil avant de recourir à des actes de guerre. L'observation de cette disposition constitue une grave présomption d'agression (POLITIS N., *Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 9 et suiv.; GUANI A., *Les mesures de coercition entre membres de la Société des Nations envisagées spécialement au point de vue américain*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 6 et suiv.; PETRASCU N.N., *Les mesures de contrainte internationale, qui ne sont pas la guerre, entre Etats membres de la Société des Nations*, p. 193).

172. BARANDON P., *op. cit.*, p. 59.

173. Le Conseil a formulé une réserve identique le 7 septembre 1934, en portant à la connaissance de l'Assemblée la question du Chaco, question née en 1928 entre la Bolivie et le Paraguay (cf. Woolsey L.H., *The Chaco dispute, The American Journal of international law*, volume 28, 1934, p. 729).

174. M. Schiffer paraît méconnaître cette nécessité car, selon son avis, les procédures arbitrales et judiciaires sont revêtues d'une importance telle que leur marche doit être assurée quelle que soit la gravité de la situation qui pourrait en résulter (SCHIFFER E., *Consultation à propos du litige hongaro-roumain*. Autres opinions, *op. cit.*, p. 342).

175. Il en fut ainsi à deux reprises, lors du dépôt de plaintes émanant du Gouvernement albanais (RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, *op. cit.*, p. 381 et 383).

176. Nous reproduisons ce rapport à l'annexe N° 5.

177. M. Scelle estime, avec raison, que toute invasion tombe sous le coup des art. 10 et 16 du Pacte : « Pour moi, il y a guerre au sens actuel et nouveau du mot, à partir de l'instant où il y a violation du territoire par des forces armées de l'adversaire. Sans doute, cette opinion est-elle controversée et beaucoup de juristes admettent-ils un état intermédiaire entre la paix et la guerre, état caractérisé par l'emploi des représailles, de l'occupation ou du blocus dit pacifique, etc.... Cette doctrine nous paraît inadmissible, bien qu'elle ait été exprimée, d'ailleurs en termes sibyllins, par un comité de juristes consultés par le Conseil au moment de l'affaire de Corfou, en 1923. Pour moi, malgré les discussions byzantines qui se sont produites à ce sujet, il y a indiscutablement agression dès que l'art. 10 est violé par la pénétration sur le territoire de forces régulières ou soudoyées par les autorités responsables. C'est le seul critérium objectif que l'on puisse donner de l'agression et toute agression est une guerre. C'est même la forme la plus caractérisée de la guerre offensive, que toute une série de documents officiels de la Société des Nations et de résolutions de l'Assemblée ont qualifiée de crime » (SCELLE G., *Le droit dans le conflit sino-japonais*, *op. cit.*, p. 5).

178. Voir ci-dessus N° 64.

179. Cet article est ainsi conçu :

« Dans le cas d'un différend s'élevant entre deux ou plusieurs Etats signataires, ceux-ci conviennent que, soit avant que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, soit au cours d'une telle procédure, ils ne procéderont à aucune augmentation d'armements ou d'effectifs qui pourrait modifier la situation fixée par la Conférence pour la réduction des armements prévue à l'art. 17 du présent Protocole ; ils ne procéderont non plus à aucune mesure de mobilisation militaire, navale, aérienne, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend.

Conformément aux dispositions de l'art. 11 du Pacte, il est du devoir du Conseil d'examiner toute plainte en violation des engagements ci-dessus, qui pourrait lui être adressée par un ou plusieurs des Etats parties au différend. Si le Conseil considère que la plainte est recevable, il doit, s'il l'estime convenable, organiser des enquêtes et des investigations dans un ou plusieurs des pays intéressés. Ces enquêtes et ces investigations doivent être faites dans les délais les plus brefs, et les Etats signataires s'engagent à donner toutes facilités pour leur exécution.

Les mesures ainsi prises par le Conseil sont destinées uniquement à faciliter le règlement pacifique des différends et ne doivent préjuger en rien du règlement lui-même.

Si, à la suite de ces enquêtes et investigations, une infraction quel-

conque aux dispositions du premier alinéa du présent article est établie, il est du devoir du Conseil de sommer l'Etat ou les Etats coupables de l'infraction de la faire disparaître. Si l'Etat ou les Etats en question ne se conforment pas à cette sommation, le Conseil déclare lesdits Etats coupables d'une violation du Paete ou du présent Protocole et doit décider les mesures à prendre en vue de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde.

Pour l'application du présent article, le Conseil prendra sa décision à la majorité des deux tiers ».

De plus, l'art. 10 dispose :

« Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil, prise à l'unanimité :..... »

2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, visées à l'art. 7 du présent Protocole » (art. 10, al. 2, chiffre 2 du Protocole de Genève).

180. Adversaire irréductible du Protocole de Genève, sir Austen Chamberlain déclarait, au cours de la trente-troisième session du Conseil, le 12 mars 1925 : « L'agresseur est libre de choisir, pour provoquer une querelle, le moment qui lui convient. Jusque là, il a la faculté de disposer ses armées comme il le veut, pourvu seulement qu'il ne les mobilise pas et qu'il n'en augmente pas l'effectif. Lorsque le dispositif de ses forces est aussi favorable à ses projets qu'il peut l'espérer, il provoque le différend. Dès lors, la situation militaire ne peut plus, pour le moment, être modifiée. Ses troupes, qui sont plus ou moins dans une situation propice pour l'attaque, peuvent (et même doivent) demeurer dans cette position jusqu'à ce qu'il ait besoin de les utiliser. Il faut donc supposer, par suite, que les troupes de la victime qu'il vise sont dans une position défavorable pour la défense. Mais elles sont tenues de rester dans cette position, ou bien la victime pourrait se trouver accusée d'avoir violé le Protocole. Cette situation est-elle admissible ? Peut-on concevoir qu'elle résiste un seul jour à l'épreuve ?

On répondra peut-être qu'au cas où l'agresseur tenterait, avant que le différend soit né, de concentrer ses troupes en vue d'une attaque, on pourrait trouver les moyens de l'en empêcher. Mais en admettant que ces moyens existent, ce qui est extrêmement douteux, quelles mesures le Protocole envisage-t-il dans le cas où la disposition, en temps de paix, des troupes de l'agresseur est normalement plus propre à l'attaque que n'est propre à la défense la disposition, en temps de paix, des troupes de ses adversaires ? Si un différend survenait, le défenseur serait-il considéré comme agresseur simplement parce qu'il s'est efforcé de redresser cette inégalité accidentelle ?

Telles sont quelques-unes des difficultés que peuvent soulever les art. 7 et 8 du Protocole, en ce qui concerne les forces terrestres ; ils soulèvent des problèmes encore plus embarrassants dans le cas des forces maritimes. La valeur d'une flotte dépend tout entière de sa mobilité. Sa répartition est, en toute probabilité, tout à fait différente en temps de paix de ce qu'elle serait dans le cas d'une menace de guerre. Exiger que, dès qu'il se produit un différend qui intéresse d'une façon quelconque une Puissance maritime, les vaisseaux de cette Puissance restent immuablement stationnés, là où le hasard des convenances de la paix peut les avoir disposés, c'est demander à l'Etat menacé de renoncer à son droit inaliénable de défense individuelle, renonciation à laquelle il est probable qu'il ne consentira jamais » (extrait du discours de sir Austen Chamberlain, J.O. 1925, p. 447 et 448).

Ajoutons que le Protocole de Genève imposait le maintien du *statu quo militaire* du temps de paix non seulement en cas de différend nécessi-

tant l'ouverture d'une procédure arbitrale ou judiciaire mais encore en temps normal. L'art. 8, mentionné par le représentant du Gouvernement britannique, visait le cas où, avant même la naissance d'un différend, une agression était à craindre. Cette disposition était conçue en ces termes :

« Les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat.

Dans le cas où un des Etats signataires estime qu'un autre Etat procède à des préparatifs de guerre, il a le droit d'en saisir le Conseil.

Celui-ci, après avoir vérifié les faits, opère comme il est dit à l'art. 7, al. 2, 4 et 5 ».

Le Conseil serait intervenu notamment en cas de mobilisation clandestine, de concentration de troupes et de création de bandes armées tolérées par le gouvernement (voir le rapport de M. Benès, reproduit dans VERZIJL J.H.W., op. cit., p. 119).

181. Doc. Sér. VII, p. 24.

182. Doc. Sér. VII, p. 26.

183. Doc. Sér. VII, p. 122 (note introductive au modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre).

184. « Pour arrêter les hostilités déjà engagées, le Conseil peut recommander aux Parties de conclure un armistice. Il en a ainsi fait dans le premier différend polono-lituanien » (extrait du mémorandum de M. Rutgers, C.A.S. 10, p. 30).

185. L'art. 10 du Protocole de Genève dispose :

« Hors des hypothèses visées aux numéros 1 et 2 du présent article, si le Conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur » (art. 10, al. 3 et 4).

186. Voir la troisième suggestion de la délégation allemande ci-dessus, N° 5.

187. « Mes conseillers m'ont dit que la suggestion.... soulève de très graves objections, en particulier en raison de l'emploi du mot armistice. On me dit qu'un armistice implique un certain nombre de questions subsidiaires qui auraient à être examinées et résolues, alors que le but que la délégation allemande s'est évidemment proposé serait aussi bien atteint en ne se servant pas du mot armistice, mais en employant les termes cessation des hostilités qui expriment ce que l'on veut obtenir. Ce que l'on désire c'est d'amener une cessation des hostilités des deux côtés, au moment où une dispute à ses débuts a franchi la démarcation entre la paix et la guerre, et ceci afin qu'on ait le temps et la possibilité de mettre en jeu le mécanisme de la Société. On désire faire entendre le cessez le feu ; cela revient à cela. Si l'on emploie les termes que je propose, on échappe aux questions très compliquées que pourrait introduire l'emploi du mot armistice et qui, entre autres choses, retarderaient très probablement le fonctionnement du Conseil au moment de la crise. Si le Conseil était chargé de prescrire un armistice, il aurait à traiter des questions ardues, ayant trait à ces points subsidiaires pour lesquels il serait très difficile d'établir les faits et il est possible que ce retard irait juste à l'encontre du but visé .....

..... Les zones démilitarisées sont une caractéristique importante de l'Europe actuelle et je crois très nécessaire que si un agresseur était prié de cesser les hostilités, de se retirer du pays qu'il a envahi, le terri-

toire qui sera protégé par l'armistice comprenne non seulement ce qui est sous la souveraineté de l'Etat attaqué, mais aussi, là où elles existent, les zones démilitarisées qui auraient pu être occupées par les forces de l'envahisseur » (extraits du discours de Lord Cashendun, *Doc. Sér. VII*, p. 37).

188. M. Kurz paraît regretter que l'on n'ait pas introduit dans la Convention générale une disposition autorisant le Conseil à prescrire la conclusion d'un armistice (Kurz N., *op. cit.*, p. 191 et suiv.). Nous avouons ne pas comprendre ces regrets. Nous ne voyons pas comment le Conseil, après avoir constaté le refus de s'incliner devant ses ordonnances, pourrait éprouver encore quelques doutes quant à la personne des agresseurs. Il nous semble qu'en pareil cas recommander la conclusion d'un armistice équivaudrait à une abdication ; en effet, il ne s'agit pas alors d'abandonner la victime seule en face de l'agresseur mais de lui aider à faire respecter le Droit. L'histoire du conflit sino-japonais démontre clairement tous les inconvénients qui peuvent résulter des tergiversations du Conseil.

189. SIBERT M., *L'armistice dans le droit des gens*, extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 44 à 47.

190. b). Dispositions relatives aux frontières orientales de l'Allemagne. XV. Renonciation aux Traités de Bucarest et de Brest-Litowsk et Traités complémentaires.

191. Voir ci-dessus N<sup>os</sup> 50, 52 et 53.

192. Il y a lieu de préciser que l'agression constituera toujours simultanément une violation de l'art. 10 et de l'art. 12 du Pacte de la Société des Nations ; car, ainsi que le montre M. Shotwell, seul le refus d'accepter l'ouverture d'une procédure de règlement pacifique permet de distinguer l'acte d'agression des mesures de légitime défense. « La nation qui en attaque une autre ne franchit pas seulement les frontières naturelles, chaînes de montagnes ou cours des fleuves, mais aussi la frontière symbolique que définissent les accords. Seule cette frontière juridique fournit un critère adéquat de l'agression ou de la légitime défense » (SHOTWELL J. T., *Le Pacte de Paris*, p. 207).

Il est à peine besoin de dire que l'Etat qui exécute les recommandations du Conseil, formulées en vertu de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations, ou qui se trouve dans le cas de légitime défense ne commet pas d'agression, même s'il fait envahir un territoire étranger. A ce sujet, il est intéressant de constater que la XXII<sup>e</sup> Conférence interparlementaire a voté une Résolution par laquelle elle recommandait aux groupes nationaux de « saisir leurs Parlements de projets de modification de leurs Constitutions visant : a) L'interdiction de tout recours à la guerre, sous réserve des obligations contractées aux termes de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations » (MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Droit constitutionnel international*, p. 236).

D'autre part, il est évident que le refus de se soumettre à une procédure arbitrale ou judiciaire, s'il n'est accompagné d'aucun acte d'hostilité, ne constitue pas une agression ; comme le remarque M. Unden, un tel refus n'apporterait qu'une présomption, à vrai dire très grave, d'agression si les hostilités étaient engagées. « On a dit parfois que, pour la constatation de l'agression, il y a un procédé très simple : est agresseur celui qui refuse l'arbitrage. Quelques-uns des promoteurs de cette thèse se sont laissés entraîner à une singulière confusion de deux questions. La procédure d'arbitrage peut s'appliquer, en effet, soit au litige qui a provoqué la guerre, soit à la question de savoir lequel des deux Etats est l'agresseur, c'est-à-dire à une question de fait. Le refus d'accepter l'arbitrage sur la

question litigieuse elle-même peut impliquer.... une attitude constituant un obstacle au rétablissement de la paix, et être, à ce point de vue, des plus condamnable. Mais si l'Etat est resté absolument passif, il sera impossible de le qualifier agresseur. Si les conditions dans lesquelles se sont ouvertes les hostilités sont obscures, il pourra parfois y avoir lieu de voir, dans le refus de l'une des Parties d'accepter l'arbitrage sur le fond même du litige, un indice d'agression. Il n'existe pourtant, encore une fois, aucun rapport nécessaire entre un tel refus et la responsabilité de l'ouverture des hostilités. Quant au refus de soumettre à l'arbitrage la susdite question de fait, il peut assurément être aussi l'indice d'une mauvaise conscience. Rien de plus toutefois qu'un indice. Il est évident qu'en formulant ce critère, on n'a pas donné une définition de l'agresseur applicable à tous les cas » (UNNEN O., *Quelques observations sur la notion de guerre d'agression. Revue de droit international et de législation comparée*, 1931, tome XII, troisième série, p. 267).

Sous l'empire du Pacte de la Société des Nations, abstraction faite du Pacte de Paris, la guerre n'est revêtue d'un caractère illégal que dans certains cas, ainsi que nous l'avons déjà constaté (voir note 35); l'on peut donc concevoir des agressions tombant sous le coup de l'art. 10 qui ne constituent pas un recours à la guerre appelant l'application de l'art. 16. Si l'on admet, comme le propose M. de Brouckère, que la procédure engagée en vertu de l'art. 11 peut conduire à l'application de l'art. 16, le champ d'application de cette dernière disposition coïncidera exactement avec celui de l'art. 10; en effet, avant de chercher une ultime procédure susceptible d'amener le règlement du différend, renvoi de la question à l'Assemblée afin que celle-ci examine la situation conformément à l'art. 19, le Conseil prescrira des mesures provisoires dont la violation entraînera l'application de l'art. 16.

193. SHOTWELL J.T., *op. cit.*, p. 191. et suiv.

194. « The language of Article 1, as to the renunciation of war as an instrument of national policy, renders it desirable that I (la note présente émanait de sir Austen Chamberlain) should remind your excellency that there are certain regions of the world the welfare and integrity of which constitute a special and vital interest for our peace and safety. His Majesty's Government have been at pains to make it clear in the past that interference with these regions cannot be suffered. Their protection against attack is to the British Empire a measure of self-defence. It must be clearly understood that His Majesty's Government in Great Britain accept the new treaty upon the distinct understanding that it does not prejudice their freedom of action in this respect » (extrait de la note du Gouvernement britannique au Gouvernement des Etats-Unis, du 19 mai 1928; voir LYSÉN A., *Le Pacte Kellogg*. Documents concernant le Traité multilatéral contre la guerre signé à Paris le 27 août 1928, p. 46).

195. Voir ci-dessus N° 25 et 26.

199. Au cours de la trente-troisième session du Conseil, sir Austen Chamberlain prononça un discours important afin de justifier l'attitude du Gouvernement britannique à l'égard du Protocole de Genève. Nous en relevons les passages suivants : « La sanction économique, appliquée simultanément par tous les autres Etats du monde, à un Etat qui, au point de vue économique, ne se suffit pas à lui-même, serait une arme d'une puissance incalculable. C'était là l'arme même, ou quelque chose de très analogue en tout cas, que les auteurs du Pacte avaient à l'origine créée. A leurs yeux, c'était une arme qui non seulement évitait les effusions de sang, mais qui était, en outre, d'un emploi peu onéreux, efficace et facile, dans le cas extrêmement improbable où il serait nécessaire d'y

recourir. Mais tout est changé du fait de la simple existence, en dehors de la Société, de collectivités économiques puissantes. L'emploi de sanctions économiques pourrait contraindre les courants commerciaux à prendre des voies inaccoutumées et ne saurait les arrêter; il en résulterait sans doute de grands dommages pour l'Etat coupable, mais rien ne permet de croire qu'il en serait accablé, ni même qu'il en serait le plus atteint. Après avoir montré tous les inconvénients que présente le Protocole, le représentant de l'Empire britannique conclut en ces termes: « Quels que soient en effet ses autres avantages, le Protocole ne nous donne pas la sécurité. Il multiplie les possibilités d'infraction, mais ne fait rien pour donner plus de force au remède. Il accroît les responsabilités assumées par chacun des membres de la Société, mais ne fait rien pour mieux répartir les charges qui leur incombent » (J.O. 1925, p. 447 et 450).

197. « Puisqu'il n'y aurait pas avantage à renforcer les dispositions générales du Pacte, et puisque les cas extrêmes que la Société pourra être appelée à résoudre intéresseront probablement certaines nations ou certains groupes de nations davantage que d'autres, le Gouvernement de Sa Majesté en conclut que la meilleure solution serait de compléter le Pacte en coopération avec la Société, par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales. Il va sans dire que ces accords devront avoir un caractère purement défensif, être conçus dans l'esprit du Pacte et exécutés en étroite harmonie avec la Société des Nations et sous ses auspices. Le Gouvernement de Sa Majesté est d'avis qu'on ne saurait mieux atteindre ce but qu'en liant entre elles les nations les plus directement intéressées et dont les différends pourraient faire renaitre des conflits, par des traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces nations une paix durable. En restant dans ces limites du Pacte, il sera difficile de trouver un remède plus prompt à nos maux actuels et une garantie plus sûre contre de futures calamités » (extrait du discours de sir Austen Chamberlain J.O. 1925, p. 450).

199. Il faut remarquer que l'origine des Accords de Locarno est bien antérieure au discours de sir Austen Chamberlain. Dès l'année 1922, en effet, le Chancelier Cuno proposait au Gouvernement français, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat Hughes de conclure un accord, dont l'observation serait placée sous la garantie d'une grande puissance n'ayant pas d'intérêt sur le Rhin, et qui subordonnerait toute déclaration de guerre entre les Puissances possédant de tels intérêts à l'assentiment du peuple, consulté par voie de plébiscite. L'année suivante, le Chancelier du Reich compléta son plan en suggérant l'établissement de procédures applicables aux litiges d'ordre juridique et d'ordre politique qui pourraient s'élever entre la France et l'Allemagne. Ces projets ne furent tout d'abord accueillis qu'avec fort peu d'empressement par le Gouvernement français. Cependant après l'échec du Protocole de Genève, M. Stresemann ayant renouvelé l'offre de placer la frontière du Rhin sous la garantie des grandes Puissances et de prévoir un système de règlement pacifique des différends qui pourraient surgir entre elles, des négociations s'ouvrirent qui aboutirent, le 16 octobre 1925, à la signature des Accords de Locarno (WEBER H., *op. cit.*, p. 42 à 44).

199. L'art. 4, chiffre 3 du Traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, signé à Locarno le 16 octobre 1925 dispose :

« En cas de violation flagrante de l'art. 2 du présent traité ou de contravention flagrante aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles par l'une des Hautes-Parties contractantes, chacune des autres Puissances contractantes s'engage, dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à

la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que ladite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire. Néanmoins, le Conseil de la Société des Nations, saisi de la question conformément au premier paragraphe du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations. Les Hautes-Parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des voix des représentants des Parties engagées dans les hostilités ».

Ajoutons que l'art. 2, premier alinéa de ce traité prévoit que : « L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre, à aucune attaque ou invasion et à ne recourir, de part et d'autre, en aucun cas à la guerre ». Par l'art. 42 du Traité de Versailles « il est interdit à l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite, à l'ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres à l'est de ce fleuve ». De plus, l'art. 43 l'oblige à s'abstenir, dans cette zone, de tout rassemblement permanent ou temporaire de forces armées, de n'y opérer aucune manœuvre militaire et de n'y maintenir aucune facilité matérielle de mobilisation.

200. En 1928, M. Rutgers constatait « que tout essai d'établir par avance des critères rigides et absolus, pour la détermination de l'agresseur, pourrait difficilement, dans les circonstances actuelles, mener à un résultat pratique » (extrait du memorandum de M. Rutgers, C.A.S., 10, p. 25).

201. « It (il s'agit du Gouvernement des Etats-Unis) believes that the right of self-defence is inherent in every sovereign state and implicit in every treaty. No specific reference to that inalienable attribute of sovereignty is therefore necessary or desirable » (extrait de la note du Gouvernement des Etats-Unis aux Gouvernements d'Allemagne, d'Australie, de Belgique, du Canada, de France, de Grande-Bretagne, des Indes britanniques, de l'Etat libre d'Irlande, d'Italie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de Pologne, de Tchécoslovaquie et de l'Union Sud-africaine du 23 juin 1928. LYSÉN A., *op. cit.*, p. 56).

202. L'art. 36, al. 2 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale prévoit que :

« Les membres de la Société et Etats mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité;
- b) Tout point de droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ».

Pour éclairer le sens de cette disposition, il peut être utile de rappeler qu'ayant approuvé le projet de Statut qui lui était présenté par le Conseil, l'Assemblée de la Société des Nations ne se crut pas autorisée à constituer immédiatement la Cour permanente de Justice internationale, mais décida d'ouvrir un protocole impliquant pour les signataires la recon-

naissance de ce Statut. Ce dernier ne devait entrer en vigueur qu'après la ratification du Protocole par la majorité des membres de la Société (Résolution de l'Assemblée, prise le 13 décembre 1920; voir : LERUA L., et CHIKLAVEN G., *Recueil de textes de droit international public*, deuxième édition, Paris, 1934, p. 609), ce qui fut réalisé dès la seconde session de l'Assemblée, en concours avec le Conseil, celle-ci put alors constituer la Cour permanente de justice internationale (14 septembre 1921, cf. *Cour permanente de Justice internationale, Dix ans de juridiction internationale*, 1922 à 1932, p. 14).

D'autre part, le Comité consultatif chargé d'élaborer le Statut ayant prévu la juridiction obligatoire de la Cour sur les quatre questions dont l'arbitrabilité avait déjà été reconnue par les auteurs du Pacte (voir l'art. 13, al. 2 du Pacte de la Société des Nations), l'Assemblée ne put se résoudre à le suivre, mais décida de rédiger la disposition de l'art. 36 de telle façon qu'il fût possible aux Etats membres d'investir l'organe judiciaire de la Société de pareilles compétences en signant, s'ils le désirent, un autre protocole ouvert à cet effet (DE BUSTAMANTE Y SIRVEN A.S., *La Cour permanente de Justice internationale*, p. 102 à 107).

203. Il est intéressant de constater que le Protocole de Genève a prévu cette responsabilité, son art. 15, premier alinéa, est en effet conçu en ces termes :

« Pour répondre à l'esprit du présent Protocole, les Etats signataires conviennent que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce Protocole, ainsi que la réparation de tous dommages subis par les personnes civiles ou militaires, et de tous dommages matériels occasionnés par les opérations de part et d'autre, seront supportés par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité ».

204. Le Pacte de la Société des Nations n'étant pas un contrat, toute responsabilité contractuelle doit d'emblée être exclue mais pourrait-on concevoir une responsabilité délictuelle à la charge de l'Etat ? Une telle conception, qui ne pourrait se justifier que si l'on reconnaissait avec nombre d'auteurs et comme le fait le Code civil Suisse (art. 55), la capacité délictuelle des personnes morales paraît inadmissible car, ainsi que le remarque M. Duguit, « en tout cas, on ne peut dire qu'une collectivité commet une faute. Sans doute, on parle souvent des crimes d'une nation ou d'une collectivité quelconque, mais c'est une simple formule littéraire qui ne peut servir à fonder un système juridique. Seul l'individu humain possède une volonté consciente; seul il peut violer le droit, seul il peut commettre une faute, délit civil ou infraction pénale. Parler des crimes, des fautes d'une collectivité, c'est pure métaphore, et cela ne doit pas trouver place dans une construction positive du droit » (DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, tome III, p. 468 et 469). Il faut donc trouver une autre base à la responsabilité de l'Etat. L'ancien doyen de la Faculté de droit de Bordeaux estime qu'elle doit être fondée sur le risque social. « On ne peut édifier la responsabilité de l'Etat que sur l'idée d'une assurance sociale, supportée par la caisse collective, au profit de ceux qui subissent un préjudice provenant du fonctionnement des services publics, lequel a lieu en faveur de tous. Cette conception se rattache elle-même à une idée qui a profondément pénétré la conscience juridique des peuples modernes, celle de l'égalité de tous devant les charges publiques. L'activité de l'Etat s'exerce dans l'intérêt de la collectivité tout entière; les charges qu'il entraîne ne doivent pas peser plus lourdement sur les uns que sur les autres. Si donc il résulte de l'intervention étatique un préjudice spécial pour quelques-uns, la collectivité doit le réparer, soit qu'il y ait faute des agents publics, soit même qu'il n'y en ait pas. L'Etat est, en

quelque sorte, assureur de ce qu'on appelle souvent le risque social, c'est-à-dire le risque provenant de l'activité sociale, se traduisant dans l'intervention de l'Etat. La responsabilité de celui-ci est toujours fondée sur cette idée, même quand il y a faute de ses agents. Si l'Etat est alors responsable, ce n'est point parce qu'il aurait commis lui-même une faute par l'organe de ses agents ; c'est encore et uniquement parce qu'il assure les administrés contre tout le risque social, contre tout dommage provenant de son intervention, soit qu'elle ait été régulière et irréprochable, soit *a fortiori*, quand elle est accompagnée d'une faute ou d'une négligence des agents publics. L'administré est ainsi assuré contre le préjudice provenant de l'action étatique en général et spécialement contre celui qui provient d'une faute fonctionnelle » (DUGUIT L., *op. cit.*, tome III, p. 469 et 470). De même, constate M. Scelle : « la seule réalité que révèle l'analyse, c'est que les gouvernants et agents étatiques peuvent parfaitement dépasser leur compétence et violer la règle qui la détermine. Il peut donc y avoir responsabilité pour faute, mais uniquement de la part d'individus et il faut donner à la responsabilité collective d'autres fondements ». La guerre étant dans la société interétatique un service public « à la fois pseudo-juridictionnel et pseudo-exécutif, dont le déclenchement par les gouvernants répond tantôt à la défense d'un intérêt national et tantôt à la réalisation du droit international », ne peut donner naissance à la charge des Etats qu'à une responsabilité objective fondée sur le risque (*cf.* SCELLE G., *Précis de droit des gens, op. cit.*, première partie, p. 67 et 68 ; deuxième partie, p. 134).

En France, notamment, cette responsabilité est déjà entrée dans le domaine du droit positif ; en effet les communes sont tenues de réparer les dégâts résultant de troubles ou d'émeutes et, « en vertu du risque social », l'Etat doit contribuer pour moitié à cette réparation. En outre, ce dernier a été rendu responsable des dommages causés par la guerre (DUGUIT L., *op. cit.*, tome III, p. 470 et 471 ; TROTADAS L., *La responsabilité de l'Etat en droit interne*. — Extrait de la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, p. 13).

En ce qui concerne ces dommages, il importe de signaler que l'art. 231 du Traité de Versailles en a attribué la responsabilité à l'Allemagne et à ses alliés. Il était naturel, d'imposer aux Etats agresseurs le paiement d'indemnités pour les préjudices subis par les nations alliées et associées ; mais, ce faisant, il est fâcheux que l'on ait invoqué leur responsabilité délictuelle ; sur ce point, la rédaction du traité est défectueuse (SCELLE G., *Précis de droit des gens, première partie, op. cit.*, p. 67).

Il va de soi que la responsabilité objective de l'Etat ne saurait exclure la responsabilité délictuelle des fonctionnaires, gouvernants ou agents. L'on peut concevoir l'ouverture d'une action récursoire dirigée contre eux (TROTADAS L., *La responsabilité de l'Etat op. cit.*, p. 18) ; mais, en considération de l'étendue des dommages qui résultent d'une guerre, les indemnités auxquelles ils pourraient être effectivement astreints ne manqueraient pas de paraître dérisoires.

205. « La Haute Cour de Justice internationale sera compétente pour juger les crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel, qui lui seront déférés par l'Assemblée plénière de la Société des Nations ou par le Conseil de cette Société » (proposition du baron Descamps, *cf.* DE BUSTAMANTE Y SIRVEN A.S., *op. cit.*, p. 184).

206. POLITIS N., *La justice internationale, op. cit.*, p. 251 et 252.

207. Le caractère criminel de la guerre d'agression ayant été reconnu à plus d'une reprise par l'Assemblée de la Société des Nations (voir, en particulier, les résolutions adoptées le 25 septembre 1925 et le 24 sep-

tembre 1927, cf. WEBBERG H., *op. cit.*, p. 53 et suiv.; BARANDON P., *op. cit.*, p. 271 et suiv.; VERZIJL J.H.W., *op. cit.*, p. 178 et 179, 197 et 198), il paraît opportun d'élaborer des dispositions permettant de mettre en accusation les gouvernements qui se rendent coupables de violation du Pacte. Il ne peut évidemment être question de criminalité collective entraînant une responsabilité pénale de l'Etat, encore que M. Pella prétende démontrer l'existence d'une telle criminalité à côté de la criminalité individuelle (cf. PELLA V.V., *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*, notamment le paragraphe premier de la première partie p. 20 à 34). L'adoption de conceptions pareilles impliquerait une régression juridique. L'histoire du droit pénal montre, en effet, que l'idée de responsabilité collective fut abandonnée et remplacée par celle de responsabilité individuelle, tandis que l'autorité de l'Etat sur les familles, clans ou tribus s'affermissait, lui permettant de réprimer lui-même les infractions au droit (GARÇON E., *Le droit pénal, origine, évolution, état actuel*, p. 43 et 44). Il nous paraît que, seule la notion de responsabilité individuelle peut constituer la base du droit pénal international car, ainsi que le remarque M. Politis « le Droit est l'image de la vie ; il n'existe que pour les êtres réels, les hommes. Ce n'est qu'une fiction..... qu'on peut dire de l'Etat qu'il est une personne et que l'on a parlé de lui infliger un châtiment » (POLITIS N., *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 128). Il paraît d'ailleurs absurde d'imputer aux nations des actes accomplis sans leur assentiment, le plus souvent même à leur insu. En introduisant le régime parlementaire sur le continent, les auteurs de la Révolution française ont, il est vrai, investi les organes législatifs d'un pouvoir de décision en ce qui concerne les déclarations de guerre ; c'est ainsi que la Constitution de 1791 exige un décret du Corps législatif (Assemblée législative), rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi ; de même la Constitution de l'an III prévoit un décret rendu, sur la proposition du Directoire exécutif, par le Corps législatif (Conseil des Cinq Cents et Conseil des Anciens) ; enfin la Constitution de l'an VIII elle-même, malgré l'omnipotence du Premier Consul, soumet la décision touchant la déclaration de guerre à la procédure législative (proposition du Gouvernement, délibération au Tribunat et décret du Corps législatif promulgué par le chef de l'Etat) (cf. MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Droit constitutionnel international op. cit.*, p. 207 à 209). Suivant cet exemple, les rédacteurs des constitutions actuelles ont assigné, en cette matière, un rôle prépondérant aux parlements. A vrai dire, le pouvoir exécutif conserve généralement la compétence de déclarer la guerre mais l'assentiment préalable du pouvoir législatif est indispensable ; c'est le cas notamment en France (cf. l'art. 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui exige l'assentiment des deux Chambres) ; il en est de même en Grèce (art. 83 de la Constitution) ; en Pologne (art. 50 de la Constitution qui prévoit l'assentiment de la Diète) ; il en est de même en Finlande (art. 33, al. 1, *in fine*, de la Constitution) et en Lettonie (art. 43 de la Constitution) ; en Esthonie, (art. 60, al. 2, ch. 4 de la Constitution, qui exige l'assentiment de l'Assemblée nationale) ; il en est de même en Tchécoslovaquie (§ 64, al. 1, ch. 3 de la Constitution) ; dans la République argentine (art. 67, ch. 21 et 86, ch. 18 de la Constitution, qui subordonnent la déclaration de guerre à une autorisation du Congrès). D'autres Constituants ont investi le pouvoir législatif d'une compétence exclusive ; telle est la situation aux Etats-Unis (art. 1, section 8, al. 12 de la Constitution, qui attribue cette compétence au Congrès) ; en Autriche (art. 38 *in fine*, de la Constitution, qui confère à l'Assemblée fédérale le pouvoir de se prononcer sur la déclaration de guerre) ; de même en Suisse (art. 85, ch. 8 de la Constitution fédérale) ; en Allemagne (où la promulgation d'une loi est indis-

pensable, cf. art. 45, al. 2 de la Constitution de Weimar). Il est intéressant de remarquer enfin que parmi les plus récentes constitutions, celle de l'Espagne (9 décembre 1931) confère au Président de la République le pouvoir de déclarer la guerre, mais il ne peut exercer cette compétence que dans les conditions prévues par le Pacte de la Société des Nations et avec l'autorisation d'une loi (art. 76, *tit. a* et 77, al. 1 et 3 de la Constitution de la République Espagnole). Ces dispositions qui tendent à assurer une primauté au pouvoir législatif (le mot est employé par M. Mirkin-Guetzevitch) ne nous paraissent pas offrir un frein suffisamment puissant pour arrêter dans leurs course les gouvernements tentés par les grandes aventures. En effet, ayant en main le gouvernail permettant d'orienter la politique de l'Etat, ceux-ci peuvent présenter aux parlements des situations telles que la guerre apparaisse d'emblée comme étant inévitable. Il importe donc que les gouvernements responsables n'espèrent plus remporter des victoires qui leur permettent de se hisser sur le pavois, mais, au contraire, qu'ils puissent craindre les conséquences de leurs crimes. Il ne s'agit pas d'autoriser leurs chefs à se retirer, après avoir abdiqué, dans quelque château étranger, mais de les appeler à rendre compte de leurs actes devant un tribunal international, jugeant conformément à une loi internationale. L'impunité qui, dans l'état actuel du Droit, est assurée aux auteurs du plus grand crime et à leurs complices est éminemment regrettable. M. Politis déclare avec raison : « C'est le plus grand spectacle d'immoralité offert par la communauté internationale. C'est aussi le plus grand danger auquel la paix du monde est exposée » (POLITIS N., *Les nouvelles tendances du Droit international*, op. cit., p. 130).

208. « Il n'est donc aucune circonstance imaginable qui, susceptible, d'une façon quelconque, de mettre la paix en danger, ne puisse tomber sous le coup de l'art. 11. La règle qui exige l'intervention s'applique à ces circonstances dans n'importe quelle phase du conflit, avant ou après l'ouverture des hostilités, et sans qu'il y ait à se préoccuper de savoir si de la part d'un des belligérants, le recours à la force armée est ou n'est pas légal, ni si, par ailleurs, d'autres interventions se préparent ou si, enfin, une procédure d'arbitrage est déjà pendante. En effet, même après l'échec d'une médiation conforme à l'art. 15 du Pacte, il est impossible à la Société des Nations de se désintéresser du conflit. Aux termes de l'art. 11, sa compétence, de caractère général et étendu, subsiste. A côté de toutes les autres dispositions spéciales, et leur survivant, elle demeure omnivalente. Celle omnivalence persiste tant que n'a pas disparu la menace de guerre. L'art. 11 est le lieu géométrique vers lequel, en dernier ressort, s'oriente l'ensemble des forces de protection contre la guerre dont dispose la Société des Nations » (BARANDON P., op. cit., p. 52).

209. Le Protocole relatif à la clause facultative du Statut de la Cour permanente de Justice Internationale porte 48 signatures dont 42 ont été suivies de ratification. Malheureusement, la plupart de ces adhésions comportent des réserves, la Bulgarie, la République Dominicaine, l'Esthonie, le Guatemala, le Libéria, le Nicaragua et le Panama. Il est vrai, ont signé sans aucune restriction sauf, bien entendu, la condition de réciprocité; par contre, tous les autres Etats ont limité la durée de leur adhésion (les plus nombreux à cinq ou dix ans); l'Abyssinie, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne y compris les Indes et les Dominions (sauf l'Irlande), l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, le Pérou, la Perse, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie ont réservé les faits antérieurs à leur adhésion; l'Abyssinie, l'Albanie, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne y compris les Indes et les Dominions (à l'exclusion de l'Irlande), l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, la Roumanie, le Siam et

la Tchécoslovaquie ont exclu les cas qui doivent faire l'objet d'une procédure spéciale ; la Grande-Bretagne, y compris les Indes et les Dominions (excepté l'Irlande), la Perse, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie ont formulé une réserve touchant les questions dont le règlement ressort à leur compétence exclusive ; la France, la Grande-Bretagne y compris les Indes et les Dominions (l'Irlande excepté), l'Italie, le Pérou, la Roumanie et la Tchécoslovaquie ont revendiqué la faculté d'en appeler au préalable au Conseil ; enfin la Grande-Bretagne, les Indes et les Dominions (sans l'Irlande) ont soustrait à la connaissance de la Cour les différends qui peuvent s'élever entre les membres de l'Empire britannique (BARANDON P., *op. cit.*, p. 229 à 231).

210. L'art. 11 n'autorise pas le Conseil à s'immiscer dans le domaine réservé aux autorités juridictionnelles et, ce que personne ne saurait contester, l'art. 15, premier alinéa, le lui interdit formellement ; M. Ténékidès lui-même, qui, contrairement à notre opinion, estime que, nonobstant l'ouverture d'une procédure arbitrale, l'intervention du Conseil peut être opportune, est contraint de suggérer un amendement à cet article afin de donner une base juridique à l'action du Conseil (TÉNÉKIDÈS J., *De l'exception de litispendance devant les organismes internationaux*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 13 et [note 48]). Notre opinion trouve, d'ailleurs, sa confirmation dans la pratique du Conseil. En effet, l'organe gouvernemental de la Société des Nations s'est refusé à donner satisfaction au Gouvernement grec qui lui demandait de solliciter de la Cour permanente de Justice internationale une interprétation officielle des art. 190 et 192 du Traité de Versailles, alors que le Tribunal arbitral mixte germano-grec était déjà saisi du conflit né entre le Gouvernement hellénique et la Société allemande Vulkan Werke de Stettin à propos de la construction, armement et livraison du croiseur *Salamis*. Le Conseil fit observer très justement que s'il devait intervenir, à la demande d'une des Parties, dans le règlement d'un litige porté régulièrement à la connaissance d'un tribunal arbitral mixte, la situation de tous les tribunaux internationaux serait compromise et qu'une charge intolérable lui serait imposée (*cf.* TÉNÉKIDÈS J., *op. cit.*, p. 16 et suiv.).

La question prend un autre aspect lorsque le Conseil est prié d'examiner la situation résultant d'un litige qui, en vertu d'un acte international, devrait être réglé par voie arbitrale ou judiciaire. En pareil cas, il n'a pas à se déclarer incompétent, comme le prétend M. Ray (RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, *op. cit.*, p. 475), mais, au contraire, il doit user de toute son influence afin d'obtenir des litigants qu'ils se soumettent à la procédure légale ; son action ne saurait aller au delà et l'on peut donc, à bon droit, considérer comme étrange l'attitude des Etats qui, en adhérant à la clause facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, jugent opportun de se réserver la faculté d'en appeler à la médiation du Conseil.

Au reste, le Conseil ne manquera sans doute pas de mettre à profit la leçon qui découle de l'échec essuyé lors de l'affaire des optants hongrois et, désormais, il ne se hasarderait plus à dicter sa volonté aux autorités juridictionnelles. Il ne saurait d'ailleurs s'y tromper, car l'art. 13, al. 4, trace son rôle avec toute la netteté désirable, cette disposition lui confère le devoir de proposer les mesures susceptibles d'assurer l'exécution des sentences arbitrales et judiciaires. En prenant comme base une interprétation quelque peu extensive, on peut même prétendre que l'intervention du Conseil se justifie non seulement en cas d'inexécution d'une décision définitive mais aussi lorsque la Cour et les tribunaux arbitraux prennent des décisions interlocutoires, prescrivent par exemple des mesures conservatoires ou statuent sur leur compétence (*cf.* GUODENHEIM P., *Les*

*mesures provisoires*, op. cit., p. 177 et 178; VERDROSS A., *Le caractère obligatoire des décisions des tribunaux arbitraux internationaux et autres tribunaux concernant leur compétence*. Autres opinions, loc. cit., p. 260). Cette opinion est admissible car les décisions qui émanent de ces autorités expriment la vérité légale, elles s'imposent donc au Conseil comme aux litigants.

Ajoutons que le problème est plus complexe lorsque le litige porté à la connaissance du Conseil fait déjà l'objet d'une procédure ouverte devant une commission de conciliation, car les données ne sont pas absolument identiques. L'art. 15 ne jette sur ce point aucune lumière, ce qui, d'ailleurs, s'explique si l'on songe que ces commissions sont de création récente; les Conférences de La Haye ne paraissent pas s'en être préoccupées; ce fut l'Assemblée qui, le 22 septembre 1922, recommanda aux membres de la Société des Nations de les instituer entre eux et, à cet effet, soumit à ceux-ci quelques directives. Cependant elle tint à préciser qu'il n'était pas question d'entraver le jeu de l'art. 15 du Pacte (BARANDON P., op. cit., p. 156; TÉNÉKRODS J., op. cit., p. 5 et 6). La nécessité de ne pas limiter la liberté d'action du Conseil, au risque même de le trouver en concurrence avec une commission de conciliation, paraissait encore si impérieuse en 1928 que M. Holsti, envisageant la conclusion d'un accord universel pour le règlement de tous les différends, estima qu'« il ne serait pas prudent de rédiger pareil accord dans un sens excluant, dans tous les cas, la possibilité de saisir le Conseil, en vertu de l'art. 15, tant que la procédure de conciliation n'a pas été épuisée » (extrait du memorandum sur l'arbitrage et la conciliation, élaboré par M. Holsti C.A.S. 10, p. 11). Chose étrange, l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire prévu par M. Holsti n'attribue aucun rôle au Conseil, alors que les commissions permanentes de conciliation se voient conférer des compétences extrêmement importantes puisqu'elles sont chargées de connaître de tous les litiges qui ne sont pas soumis à la Cour permanente de Justice internationale et qu'elles doivent éventuellement ouvrir la voie au règlement arbitral. Effectivement, aucun recours à l'organe gouvernemental de la Société des Nations n'est prévu; nous ne saurions d'ailleurs admettre que ce dernier se déclarât purement et simplement incompetent s'il était fait appel à lui au cours d'une procédure de conciliation pendante. Un tel appel ne pourrait sans doute être motivé que par une violation du traité de conciliation (SCHINDLER D., *Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse de 1921 à 1925*. — Extrait de la *Revue de droit international et de législation comparée*, p. 55); le Conseil devrait alors faire respecter le Droit c'est-à-dire, sans intervenir dans la procédure en cours, assurer l'observation des clauses du traité et l'exécution des décisions de la commission permanente.

211. M. Titulesco songeait sans doute à cette analogie lorsque, le 8 décembre 1925, au cours d'une séance du Conseil, il définît l'art. 11 comme constituant : « le support juridique du droit prétorien que la Société des Nations doit se donner au fur et à mesure des besoins » (*Doc. Sér. III*, p. 84).

212. M. Rutgers relève le caractère essentiellement politique de l'intervention du Conseil (C.A.S. 10, p. 28); auparavant déjà, remarquant l'infinité variée des événements qui peuvent se présenter dans la vie politique internationale, les rédacteurs du rapport approuvé par le Comité du Conseil avaient conclu qu'il serait inopportun de lier les compétences du Conseil (voir l'annexe 5, III, a).

213. L'art. 4 du Protocole de Genève est conçu en ces termes : « En vue de compléter les dispositions des alinéas 4, 5, 6 et 7 de l'art. 15 du

Pacte, les Etats signataires conviennent de se conformer à la procédure suivante :

1° Si le différend soumis au Conseil n'a pu être réglé par lui ainsi qu'il est prévu au § 3 dudit art. 15, le Conseil engagera les Parties à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral.

2° a) Si les Parties s'y refusent, il est procédé, à la demande d'au moins l'une des Parties, à la constitution d'un comité d'arbitres. Le comité sera constitué, autant que possible, par l'accord des Parties.

b) Si, dans le délai que le Conseil aura fixé, elles ne se sont pas entendues en tout ou en partie sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur la procédure, le Conseil réglera les points en suspens. Il choisira d'urgence — en consultant les Parties — les arbitres et leur président, parmi les personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience lui paraîtront donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité.

c) .....  
3° Si aucune des Parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprendra l'examen du différend. Au cas où le Conseil établit un rapport voté à l'unanimité de ses membres, autres que les représentants de toute Partie au différend, les Etats signataires conviennent de se conformer aux solutions recommandées par lui.

4° Au cas où le Conseil ne peut établir un rapport accepté par tous ses membres, autres que les représentants de toute Partie au différend, il soumettra le différend à l'arbitrage. Il réglera lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du comité d'arbitres et aura égard, dans le choix des arbitres, aux garanties de compétence et d'impartialité visées au n° 2b ci-dessus » (Protocole de Genève art. 4, ch. 1, 2 *titl.* a et b, 3 et 4).

**214.** Le comité constitué pour l'étude des amendements nécessaires à la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris a été saisi par le représentant du Pérou d'une très intéressante proposition ; M. Cornejo désirait combler la lacune de l'art. 15, al. 7 du Pacte qui, en cas d'impuissance du Conseil, autorise les gouvernements à « agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice », autrement dit à faire usage de la force. L'amendement suggéré tendait donc à faciliter la tâche du Conseil en permettant à ce dernier de trouver une procédure convenable pour tout différend qui se présenterait, il avait la teneur suivante :

« Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute Partie au différend, il doit demander l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale. Cette consultation sera demandée uniquement sur les points juridiques présentés par la majorité et par la minorité du Conseil, choisissant spécialement ceux qui sont à l'origine du désaccord. La Cour permanente de Justice internationale devra émettre sa réponse dans le plus court délai. En possession de cet avis, le Conseil tâchera d'arriver à l'unanimité. Si le Conseil ne réussit pas à faire accepter le nouveau rapport par tous ses membres, il peut soit renvoyer l'affaire à la Cour permanente de Justice internationale, soit porter le différend devant l'Assemblée. Pour renvoyer l'affaire à la Cour permanente de Justice internationale, il suffit de la majorité des voix. Pour porter le différend devant l'Assemblée, l'unanimité du Conseil est nécessaire, non compris la voix des représentants des Parties au différend. L'Assemblée procédera conformément au § 10, mais, dans la majorité, n'est pas nécessaire l'unanimité des représentants des membres de la Société représentés au Conseil » (Comité pour l'amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris. Procès-verbal

C. 160. M. 69. 1930. V, p. 63). Bien que repoussé par le comité, cet amendement nous semble répondre parfaitement aux besoins actuels de la Société des Nations. Nous ne saurions formuler qu'une légère critique; il nous paraît, en effet, que, chargée de trancher un différend au sujet duquel elle a déjà rendu un avis consultatif, la Cour ne pourrait se déjuger sans compromettre gravement son prestige, à moins que, toutefois on ne lui accorde la faculté de juger *ex aequo et bono*, ce qui apparemment ne l'enchanterait guère; il serait sans doute plus simple de reconnaître la force obligatoire de l'avis consultatif émis par elle.

215. Voir l'observation formulée par le Gouvernement helvétique, reproduite ci-dessus n° 20.

216. GUOGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, op. cit., p. 83 à 85 (particulièrement la note 3).

217. GUOGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, op. cit., p. 86 à 89.

218. L'art. 3 du Pacte rhénan prévoit que : « Toutes questions au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises à des juges, à la décision desquels les Parties s'engagent à se conformer. Toute autre question sera soumise à une commission de conciliation et, si l'arrangement proposé par cette commission n'est pas agréé par les deux Parties, la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations, statuant conformément à l'art. 15 du Pacte de la Société » (art. 3, al. 2 et 3 du Traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie). Ajoutons que l'art. 19 des Conventions d'arbitrage conclues simultanément, à Locarno, dispose : « Dans tous les cas, et notamment si la question au sujet de laquelle les Parties sont divisées résulte d'actes déjà effectués ou sur le point de l'être, la commission de conciliation ou, si celle-ci ne s'en trouvait pas saisie, le tribunal arbitral ou la Cour permanente de Justice internationale statuant conformément à l'art. 41 de son Statut, indiqueront, dans le plus bref délai possible, quelles mesures provisoires doivent être prises. Il appartiendra au Conseil de la Société des Nations, s'il est saisi de la question, de pourvoir de même à des mesures provisoires appropriées. Les Gouvernements allemand et..... s'engagent respectivement 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 la commission de conciliation, ou par le Conseil de la Société des Nations, et, en général, à ne procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend (art. 19 des Conventions d'arbitrage conclues entre l'Allemagne et la France, l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la Pologne, enfin entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, le 16 octobre 1925).

219. « Il est difficile d'énumérer toutes les mesures que le Conseil pourrait prendre comme mesures conservatoires, selon l'art. 11, mais on trouve à cet égard des indications très utiles dans les Accords de Locarno.

Ces Accords 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.

On pourrait envisager que, dans le cas où il ne s'agit pas d'un différend entre les signataires des Traités d'arbitrage de Locarno, le Conseil recom-

manderait aux Parties de prendre des engagements analogues » (extrait du mémorandum de M. Rutgers, C.A.S. 10, p. 30 et 31).

220. La question ne s'est pas encore posée pratiquement ; il est vrai que la Cour n'a guère abusé du pouvoir que lui confère l'art. 41 de son Statut. En effet, jusqu'à ce jour, celle-ci n'a encore prescrit elle-même aucune mesure provisoire ; par contre, lorsque le Gouvernement de Pékin dénonça unilatéralement le Traité sino-belge du 2 novembre 1865, le Président Max Huber, agissant en vertu de l'art. 57 du Règlement de la Cour, rendit à la requête du Gouvernement belge, le 8 janvier 1927, une ordonnance indiquant au Gouvernement chinois quelles mesures conservatoires devaient être prises afin de sauvegarder la situation des ressortissants belges en Chine (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, Série A, n° 8 p. 6 à 8). Les litigants s'étant accordés peu après sur un régime provisoire, le Président de la Cour permanente de Justice internationale rapporta son ordonnance. Finalement l'affaire fut radiée du rôle de la Cour, tandis que les deux Etats poursuivaient leurs négociations.

221. GUGGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, op. cit., p. 65 à 68 (particulièrement l'énumération donnée dans la note 4).

222. Il s'agit des mesures qui peuvent s'exécuter par la voie administrative. L'application de ces traités, dont l'énumération nous est donnée par M. GUGGENHEIM (*Les mesures provisoires*, op. cit., p. 68 et 69, particulièrement la note 8), soulèvera peut-être des difficultés, car, comme le remarque (eod. loco) M. Guggenheim, « la voie administrative ne correspond à aucune notion définie par le droit international ». Sans doute, la répartition des fonctions étatiques n'est-elle pas uniforme parmi les membres de la Communauté internationale ; c'est pourquoi cette question ne pourra être résolue qu'*in concreto*, et en se basant sur le droit constitutionnel interne.

223. GUGGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, op. cit., p. 70 à 72 (voir l'énumération donnée dans la note 12). En vertu de ces traités les mesures provisoires édictées par les commissions de conciliation sont aussi obligatoires (voir l'énumération de la note 13) ; cependant l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire ne paraît pas aller aussi loin ; son art. 33 a, en effet, la teneur suivante : « Dans tous les cas où le différend fait l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire, notamment si la question au sujet de laquelle les Parties sont divisées résulte d'actes déjà effectués ou sur le point de l'être, la Cour permanente de Justice internationale, statuant conformément à l'art. 41 de son Statut ou le tribunal arbitral indiquera, dans le plus bref délai possible, quelles mesures provisoires doivent être prises. Les Parties en litige seront tenues de s'y conformer. Si une commission de conciliation se trouve saisie du différend, elle pourra recommander aux Parties les mesures provisoires qu'elle estimera utiles. Les Parties s'engagent à s'abstenir de toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision judiciaire ou arbitrale ou aux arrangements proposés par la commission de conciliation, et, en général, à ne procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend ».

224. M. Scelle estime : .... « qu'il faut s'efforcer d'introduire, ou de maintenir, dans le droit constructif des sociétés internationales, le principe de la spécialisation des tâches sociales ou de la séparation des fonctions » (pour cette question de principe, cf. SCELLE G., *Précis de droit des gens*, op. cit., deuxième partie, p. 426 à 429).

225. L'art. 9 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits

internationaux a la teneur suivante : « Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances contractantes jugent utile et désirable que les Parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait ».

228. L'art. 35 de la Convention est conçu en ces termes : « Le rapport de la commission, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux Parties une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation ».

227. La procédure par voie d'enquête fut suivie 1°. En 1905, à l'occasion d'un litige entre la Russie et la Grande-Bretagne, 2°. En 1912, pour la solution d'un conflit né entre la France et l'Italie, 3°. En 1922, afin de déterminer qui était responsable de la disparition du vapeur hollandais *Tubantia*, coulé au cours de la guerre, dans la nuit du 15 au 16 mars 1916 (cf. FAUCHILLE P., *Traité de droit international public*, tome 1, troisième partie, p. 624 et 625.)

228. FAUCHILLE P., *op. cit.*, tome 1, troisième partie, p. 625 et 626.

229. FAUCHILLE P., *op. cit.*, tome 1, troisième partie, p. 626 à 629 ; cf. DE LEVIS-MIREPOIX E., *L'Evolution de la procédure internationale d'enquête. Revue des sciences politiques*, tome 57, 1934, p. 117 et 118.

230. Cette disposition a la teneur suivante : « Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion ».

231. CONWELL-EVANS T.P., *op. cit.*, p. 136.

232. CONWELL-EVANS T.P., *op. cit.*, p. 139 et 140.

233. « S'il existe un doute sur les faits mêmes du litige, une commission de la Société des Nations pourra être envoyée sur les lieux pour déterminer exactement ce qui s'est passé ou ce qui est susceptible de se produire. Il est entendu que cette commission ne pourra se rendre sur le territoire d'aucun des Etats parties en litige sans le consentement de l'Etat auquel appartient le territoire en question » (extrait du rapport approuvé par le Comité du Conseil, A. 14. 1927. V, p. 77, cf. l'annexe numéro 5, ch. II. *titl. d.*).

234. CONWELL-EVANS T.P., *op. cit.*, p. 150 et suiv.

235. J.O. 1921, p. 1193.

236. *Société des Nations. L'activité politique*, premier volume, p. 111 et suiv.

237. Il convient de noter que les intérêts de l'Irak étaient défendus par le Gouvernement anglais, l'Angleterre étant Puissance mandataire. Ajoutons en outre que, dans l'accomplissement de la tâche que lui confiait le Traité de Lausanne (nous allons voir que la compétence du Conseil se fondait sur l'art. 3, § 2 de ce traité), le Conseil dut recourir aux services de deux commissions d'enquête. La première fut constituée par la Résolution du 30 septembre 1924, avec la mission d'apporter « tous renseignements et toutes suggestions propres à lui permettre de prendre sa décision » (*Société des Nations. L'activité politique*, second volume, p. 22 et 23). Après avoir procédé, sous la présidence de M. de Wirsén, à une étude sur les lieux, celle-ci rédigea son rapport entre le 20 avril et le 18 juillet

1925 (*Société des Nations, op. cit.*, p. 28); le Conseil en prit connaissance durant sa session de septembre. A ce moment, les deux gouvernements en conflit s'étant plaints de troubles survenus sur la frontière provisoire fixée par le Conseil, ce dernier décida la création d'une nouvelle commission (28 septembre), qui fut chargée d'enquêter sur l'origine de ces troubles (*Société des Nations. L'activité politique, op. cit.*, p. 47 à 49).

238. Voir ci-dessus note 94.

239. Nous reproduisons la Résolution du 10 décembre 1931 à la note 107.

240. WOOLSEY L.H., *op. cit.*, p. 726.

241. « L'acte-règle a pour objet de conférer ou de modifier les compétences, mais de façon abstraite, générale et impersonnelle. Le type en est la loi ou le règlement. L'acte-règle peut être fait par des particuliers si le droit positif leur reconnaît compétence à cet effet, et non pas seulement par des gouvernants ou des agents. Ainsi un acte de société ou d'association, une convention collective de travail sont des actes-règle. L'effet de l'acte-règle est d'instituer ou de modifier les situations juridiques objectives, applicables à tous les sujets de droit qui se trouveront dans des conditions déterminées d'une façon abstraite par l'auteur de l'acte. La situation objective légale ou réglementaire se distingue par sa pérennité; elle produit ses effets tant qu'elle n'a pas été supprimée ou modifiée par les sujets de droit qui avaient compétence pour la créer » (SCHELLE G., *Précis de droit des gens, première partie, op. cit.*, p. 16).

242. Par son avis consultatif du 21 novembre 1925, la Cour permanente de Justice internationale a reconnu « que la décision à prendre par le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'art. 3, § 2 du Traité de Lausanne, sera obligatoire pour les Parties et constituera une détermination définitive de la frontière entre la Turquie et l'Irak » (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Série B, n° 12, p. 33*).

243. Il importe de relever que le Conseil, saisi d'un différend, ne manquera jamais de suivre la procédure de l'art. 15, dans les cas mêmes où l'appel qui lui est adressé se base sur l'art. 11 (CONWELL-EVANS T.P., *op. cit.*, p. 125 à 127). Il n'y a pas lieu de s'en étonner, étant donné que ce dernier article ne vise que les cas de guerre ou de menace de guerre et ne constitue somme toute, suivant l'expression de M. Scialoja, qu'« une espèce de préface » aux articles qui suivent (J.O. 1927, p. 1402 et 1403). L'ordre public international étant assuré, le Conseil peut se préoccuper de la question qui lui est présentée; son action doit se conformer aux règles établies aux art. 13 à 15, il édicte les mesures conservatoires, il procède aux enquêtes qu'il juge indispensables, il sollicite éventuellement l'avis de la Cour, puis, après avoir tenté de concilier les litigants, il rédige et publie un rapport afin de faire connaître les circonstances du différend ainsi que les solutions qu'il recommande. Les conclusions de ce rapport ne lient pas les Parties; le règlement pacifique du conflit dépend donc entièrement de l'autorité et de l'influence du Conseil qui se révèle fréquemment impuissant à imposer les procédures légales. C'est pourquoi le Comité, constitué pour la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris, a estimé indispensable d'attribuer une force obligatoire au rapport voté à l'unanimité par le Conseil dans les conditions prévues par l'al. 6 de l'art. 15. Nous n'aurions aucune objection à élever si nous ne pouvions craindre que le Conseil, peu soucieux apparemment de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, ne s'érigeât en Juge ou en Législateur. Quelles que soient les circonstances, l'organe gouvernemental de la Société des Nations doit rester dans son rôle prétorien; le Comité des Onze ne s'y est pas trompé, semble-t-il.

car, en justifiant sa proposition, il remarque « sans doute, le rapport du Conseil n'a-t-il pas le caractère d'une solution judiciaire ou d'une sentence arbitrale ayant force de chose jugée, mais le Comité a estimé qu'un rapport accepté à l'unanimité avait une autorité telle qu'il devait s'imposer à la volonté des Etats » (rapport du Comité pour l'amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris, A. 8. 1930. V, p. 5).

244. Cet art. 14 a la teneur suivante : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

245. Présentée par le Professeur Larnaud, la proposition était conçue en ces termes : « Le Conseil exécutif arrêtera le plan de création d'une Cour permanente de Justice Internationale ; cette Cour, dès son apparition, aura compétence pour entendre et juger ;

a) Toute question qui lui serait soumise par le Corps des délégués ou par le Conseil exécutif.

b) Toute question surgissant de l'interprétation du Pacte établissant la Ligue.

c) Tout différend que, avec l'assentiment de la Cour et du Conseil exécutif, l'une quelconque des Parties désirerait lui voir soumettre » (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. II, p. 526, vol. I, p. 391).

246. L'un des membres du Comité, M. Elihu Root, ne craignit pas d'affirmer que la Cour ne pourrait donner son avis sur un différend déjà né sans commettre « une violation de toute convenance juridique » (*cf.* BEUVE-MERY M., *La compétence consultative de la Cour permanente de Justice internationale*, p. 47).

247. Le Comité s'était mis d'accord sur la rédaction suivante : « La Cour donne son avis sur tout point ou différend d'ordre international qui lui est soumis par le Conseil ou l'Assemblée. Lorsque la Cour donne son avis sur un point d'ordre international indépendamment de tout différend actuellement né, elle constitue une commission spéciale de trois à cinq membres. Lorsqu'elle donne son opinion sur une question qui fait l'objet d'un différend actuellement né, elle statue dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle » (*cf.* DE BUSTAMANTE Y SIRVEN A.S., *op. cit.*, p. 249).

248. PHILIPSE A.H., *Les fonctions consultatives de la Cour permanente de Justice internationale. Leurs origines et leurs tendances*, p. 20.

249. Cette disposition s'énonce comme suit : « Dans l'exercice de ses attributions consultatives, la Cour s'inspirera en outre des dispositions du Statut qui s'appliquent en matière contentieuse, dans la mesure où elle les reconnaîtra applicables ».

250. Telles paraît être néanmoins l'opinion de M. Guggenheim (*cf.* GUGGENHEIM P., *Der Völkerbund in seiner politischen und rechtlichen Wirklichkeit*, p. 88).

251. Par une résolution en date du 27 janvier 1926, le Sénat se déclara favorable, en principe, à l'adhésion des Etats-Unis au Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, tout en formulant cependant cinq réserves dont la dernière nous intéresse particulièrement ici : « La Cour ne donnera pas d'avis consultatif si ce n'est en séance publique, après en avoir dûment prévenu les Etats adhérent à la Cour, ainsi que tous les Etats intéressés, et après avoir entendu tout Etat directement intéressé, en

audience publique, ou lui avoir donné l'occasion de se faire ainsi entendre ; sans le consentement des Etats-Unis, la Cour ne donnera suite à aucune demande d'avis consultatif ayant trait à un différend ou à une question dans lesquels les Etats-Unis sont ou allèguent être intéressés » (Cour permanente de Justice internationale : *Dix ans de juridiction internationale*, p. 25 note 1). L'admission d'une telle réserve, qui trahit une hostilité évidente à l'égard de la procédure consultative (HUPSON M.O., *The United States Senate and the permanent Court of international justice. — The American Journal of international law*, 1926, vol. 20, p. 331 et 332), parut comporter de si lourdes conséquences que le Conseil de la Société des Nations estima convenable de la soumettre à une conférence des Etats ayant donné leur adhésion au Statut. Réunie le 1<sup>er</sup> septembre de la même année, cette conférence admit les quatre premières réserves du Sénat, ainsi que la première partie de la cinquième. Par contre, touchant le droit de veto dont le Gouvernement des Etats-Unis pourrait user en cas de différend mettant en jeu les intérêts américains, elle fit observer que la jurisprudence de la Cour, notamment l'avis n° 5 (affaire de la Carélie orientale) devait calmer les craintes du Sénat et qu'au reste l'opposition du Gouvernement de Washington serait considérée comme ayant le même poids que celle de l'un des membres de la Société. Cette réponse ne pouvait donner satisfaction au Sénat, car il est au moins douteux que l'Assemblée ou le Conseil, ne puissent pas solliciter l'avis de la Cour, à défaut d'accord unanime. Remarquons d'ailleurs que la solution de cette question présente un intérêt capital non seulement pour les Etats-Unis, mais aussi pour tous les membres de la Société ; le Gouvernement suisse s'en est bien rendu compte puisqu'en 1928 il a chargé sa délégation à l'Assemblée de soumettre une motion visant à faire trancher le problème par la Cour elle-même. Cette suggestion si opportune fut malheureusement écartée (RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 460 à 462).

Durant quelques années, les Etats-Unis purent avoir renoncé à leur projet. L'idée n'en fut reprise qu'en 1929 ; le Secrétaire d'Etat Kellogg fit alors remettre aux Etats ayant donné leur adhésion au Statut ainsi qu'au Secrétaire général de la Société des Nations une note dans laquelle il exposait que son gouvernement était encore disposé à donner suite aux propositions de la Conférence de 1926 mais que les assurances données par cette dernière ne lui paraissaient pas suffisantes, les pouvoirs du Conseil pouvant être élargis par les membres de la Société et la procédure consultative pouvant être modifiée par la Cour elle-même ; le Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères ajoutait, en outre, que la jurisprudence de la Cour n'offrait qu'une garantie illusoire puisqu'elle risquait en tout temps d'être réformée. Le Conseil de la Société des Nations pria alors (9 mars 1929) le Comité, chargé de préparer la révision du Statut, de lui indiquer les moyens propres à écarter ces obstacles. Ayant inséré une réglementation de la procédure consultative dans le Statut, le Comité estima que les Etats-Unis pourraient adhérer à cet acte si la garantie leur était donnée qu'aucune modification n'y serait apportée sans leur assentiment ; de plus, sans prétendre résoudre le problème de l'unanimité, il jugea indispensable que les Etats-Unis puissent retirer l'adhésion au Statut dans le cas où la Cour, consultée malgré leur opposition, paraîtrait disposée à émettre un avis.

Approuvé par le Conseil et l'Assemblée ainsi que par la Conférence des Etats ayant adhéré au Statut, le Protocole élaboré sur ces bases fut ouvert à la signature des gouvernements ; à l'heure actuelle, il porte cinquante-trois signatures dont trente-cinq ont été suivies de ratification. En ce qui concerne plus particulièrement les Etats-Unis, il a déjà reçu,

ainsi que celui de 1920, la signature du Président mais le Sénat n'a pas encore donné son consentement à leurs ratifications.

**252.** Le 21 avril 1923, le Conseil de la Société des Nations a pris une résolution dans les termes que voici : « Le Conseil de la Société des Nations prie la Cour permanente de Justice internationale de donner son avis consultatif, en prenant en considération les renseignements que pourraient lui adresser également les différents pays intéressés, sur la question suivante : les art. 10 et 11 du Traité de Paix entre la Finlande et la Russie, signé à Dorpat le 14 octobre 1920, ainsi que la déclaration y annexée de la délégation russe concernant l'autonomie de la Carélie orientale, constituent-ils des engagements d'ordre international obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande à l'exécution des dispositions y contenues ? Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que tous documents relatifs à la question, à exposer à la Cour l'action du Conseil dans la matière, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et à prendre le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour ».

La Cour émit son avis le 23 juillet de la même année ; après avoir démontré que la participation du Gouvernement russe à la procédure était absolument indispensable, nonobstant qu'il s'agisse d'une procédure consultative, elle déclara : « La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête sur les faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaudrait en substance à trancher un différend entre les Parties ; la Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. C'est avec regret que, le Gouvernement russe ayant refusé son concours, la Cour se voit dans l'impossibilité de poursuivre une enquête qui, comme la requête du Conseil l'avait déjà donné à entendre présuppose le consentement et la coopération des deux Parties » (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série B, n° 5, p. 7 et 8, 28 et 29).

**253.** Le 19 mai 1931, le Conseil de la Société des Nations décida de poser à la Cour permanente de Justice internationale la question suivante : « Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931....., serait-il compatible avec l'art. 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° 1, signé à Genève le 4 octobre 1922 ? Le 5 septembre de la même année, la Cour répondit en ces termes : « Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931, ne serait pas compatible avec le Protocole n° 1, signé à Genève le 4 octobre 1922 » (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série A-B, n° 41, p. 38 et 53).

**254.** Le 19 septembre 1925, « le Conseil de la Société des Nations, saisi par application de l'art. 3, § 2 du Traité de Lausanne, de la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak, en vue d'élucider certains points d'ordre juridique, décide de prier la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir lui donner un avis consultatif sur les questions suivantes : 1° Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil en vertu de l'art. 3, § 2 du Traité de Lausanne ? (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation) ; 2° La décision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité ? Les représentants des Parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote ? » Ayant pris connaissance de ces questions, la Cour répond deux mois plus tard (le 21 no-

vembre) « 1° Que la décision à prendre par le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'art. 3, § 2 du Traité de Lausanne, sera obligatoire pour les Parties et constituera une détermination définitive de la frontière entre la Turquie et l'Irak ; 2° que la décision à prendre devra être prise à l'unanimité des voix, les représentants des Parties prenant part au vote, mais leurs voix ne comptant pas dans le calcul de l'unanimité » (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série B, n° 12, p. 6, 7 et 33).

Le 4 octobre 1922, le Conseil de la Société des Nations demanda à la Cour permanente de Justice internationale de résoudre la question de savoir si le différend franco-anglais, portant sur l'application des décrets de nationalité, promulgués une année auparavant en Tunisie et au Maroc, aux ressortissants britanniques, était ou n'était pas une affaire exclusivement d'ordre intérieur. Le 7 février de l'année suivante, la Cour déclara que, selon son avis, le différend visé par le Conseil n'était pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série B, n° 4, p. 7, 8 et 32).

En ce qui concerne l'Organisation internationale du travail enfin, l'attention de la Cour a dû se porter plus d'une fois sur le fonctionnement de la procédure législative ; c'est ainsi que le 12 août 1922 notamment, elle statuait que la Conférence générale pouvait fort bien étendre sa sollicitude aux travailleurs employés dans l'agriculture (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série B, n° 2-3, p. 42 ; cf. SCHELLE G., *L'Organisation internationale du travail et le B.I.T.*, p. 74 et 75 ; DE BUSTAMANTE Y SIRVEN A.S., *op. cit.*, p. 261 à 263).

255. Le cas s'est présenté lorsque les « colons allemands », jouissant de concessions accordées par le Gouvernement du Reich, furent expulsés de leurs biens-fonds par le Gouvernement polonais. En cette affaire, la Cour fut priée de statuer sur la compétence du Conseil ainsi que sur la légalité des actes du Gouvernement polonais (cf. DE BUSTAMANTE Y SIRVEN A.S., *op. cit.*, p. 270 et 271).

256. L'art. 5, al. 1<sup>er</sup> et 2 du Protocole de Genève pour le règlement pacifique des différends internationaux est conçu en ces termes : « La disposition de l'art. 8 de l'art. 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil. Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'art. 4 ci-dessus, l'une des Parties prétend que le différend ou une partie du différend, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour permanente de Justice internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence ». La disposition que nous venons de citer, il est vrai, ne prévoit la juridiction de la Cour qu'au cours des procédures arbitrales, mais, à plus forte raison, le Conseil, s'étant heurté à la compétence exclusive de l'une des Parties, ne saurait-il, lui aussi, se dispenser de prendre l'avis de l'autorité judiciaire ; d'ailleurs, il paraît bien se rendre compte de cette nécessité.

257. Voir ci-dessus N° 115.

258. MAY G., *Éléments de droit romain*, p. 598 et 599, 619 et suiv.

259. « ..... si le Conseil et l'Assemblée gardent, de toute évidence, la liberté la plus complète pour régler, en tenant compte de toutes les circonstances de la cause et d'après leur propre jugement, les conflits qui leur sont soumis, ils considèrent comme un élément définitivement acquis l'avis rendu par la Cour sur tel point juridique surgissant à propos de ces conflits. Ils ne contesteront plus cet élément, mais ils pourront, le cas

échéant, donner le pas à des considérations d'un autre ordre » (*Cour permanente de Justice internationale : Dix ans de juridiction internationale*, p. 37).

260. La procédure législative internationale laisse encore beaucoup à désirer. Il est clair, en effet, que l'art. 19 du Pacte n'autorise pas l'Assemblée à reviser les traités, c'est ainsi qu'une demande du Gouvernement bolivien, tendant à obtenir la révision du Traité de Paix signé par la Bolivie et le Chili le 20 octobre 1904, fut déclarée irrecevable au cours de la seconde session de l'Assemblée (cf. WIGNIOLLE A., *La Société des Nations et la révision des traités*, p. 252 et suiv.). Cette impuissance est éminemment regrettable, il convient cependant de relever que, si l'Assemblée exprimait le désir de voir les membres de la Société soumettre à un nouvel examen un traité devenu inapplicable, cette invitation ne manquerait pas de poids et, selon l'avis de M. Wigniolle, elle pourrait même entraîner la caducité du traité en question (cf. WIGNIOLLE A., *op. cit.*, p. 159 et 160). Il existe malheureusement un autre obstacle beaucoup plus important ; comme le Conseil, l'Assemblée est paralysée par la règle de l'unanimité dont l'application est non seulement absurde, comme le remarque très justement M. WIGNIOLLE (*op. cit.*, p. 236 et 237) ; mais, en condamnant la Société des Nations à une immobilité éternelle, elle pourrait aussi favoriser l'éclosion des conflits futurs (cf. BARANDON P., *op. cit.*, p. 220 et 221 ; MOROENTHAN H., *La notion du « politique » et la théorie des différends internationaux*, p. 70 et suiv.). Il est incontestable d'ailleurs qu'aucun traité-loi ne peut demeurer intangible ; tous, à plus ou moins bref délai, subissent « des ans l'irréparable outrage ». En considérant que l'un des fondements de la Société internationale actuelle, le Traité de Versailles, a déjà subi maintes graves mutilations, dont Georges Clémenceau s'est plu jadis à dénoncer le danger, nul ne saurait conserver d'illusion sur le sort réservé aux clauses territoriales d'après guerre. Nous pouvons exprimer le vœu que la modification des frontières, qui se réalisera tôt ou tard, ne s'opère pas sous la poussée de la vague nationaliste triomphante mais suivant une recommandation de l'Assemblée de la Société des Nations qui ne manquera pas de tenir compte avant tout, des intérêts publics internationaux.

261. M. Barandon (Section juridique du secrétariat) explique que le préambule actuel du projet de convention a été calqué sur celui des conventions rédigées par des conférences. On a suggéré de prendre comme modèle l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire approuvé par l'Assemblée le 26 septembre 1928 (R.O. des lois fédérales vol. 51, p. 2 à 13) ; or ce dernier ne comporte ni préambule ni signatures, mais seulement des adhésions. On peut faire de même pour la Convention en discussion, mais cela oblige à modifier certains articles. Il serait préférable de procéder comme pour la Convention d'assistance financière, c'est-à-dire de conserver le préambule en supprimant les mots « trouvés en bonne et due forme », qui n'ont pas de raison d'être, puisqu'il n'y a pas eu de vérification des pouvoirs (A. 1931. C. III, p. 29).

262. « La décision prise à propos de l'Acte général consacre désormais le fait que les textes élaborés ou endossés par l'Assemblée sont son œuvre propre, non pas un projet qui ne prendrait vie que par l'accord intergouvernemental. Ils ne sont pré-législatifs qu'au regard des ordres juridiques internes » (SCHELLI G., *Précis de droit des gens*, deuxième partie, *op. cit.*, p. 499).

263. A ce qu'il nous paraît, la Convention générale comporte tous les attributs de l'acte-règle tel qu'il est défini plus haut (voir ci-dessus n° 125.

note 241). La technique étant identique en droit international et en droit interne, peu importe en effet que l'acte-règle revête la forme d'un traité, d'une convention, d'un protocole ou d'une déclaration; l'acte juridique ne peut donc se caractériser que par son contenu matériel (cf. SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, deuxième partie, op. cit., p. 331).

Il paraît d'ailleurs étrange que les textes élaborés par l'Assemblée soient dépourvus de force impérative et qu'une intervention des gouvernants étatiques soit indispensable pour la mise en vigueur de l'acte-règle international. M. Scelle explique aisément ce défaut d'organisation : « Le législateur, même dans l'ordre étatique, et lorsqu'il s'agit de régler la compétence de simples particuliers, établit souvent un choix libre entre l'utilisation d'une procédure codifiée et le jeu de l'autonomie de la volonté. C'est le cas des lois supplétives. Il lui arrive aussi d'établir ce choix entre divers systèmes juridiques, s'il estime qu'au point de vue de l'intérêt collectif ce choix est indifférent. C'est le cas, en droit international privé, des règles coutumières qui respectent l'autonomie de la volonté en matière de relations contractuelles, notamment dans le domaine commercial. Il arrive encore, même en droit interne, que le législateur établisse une règle dépourvue de sanction dite loi imparfaite, et enfin une loi purement facultative. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de la législation ouvrière, pour les lois qui établissent l'arbitrage, en cas de conflit collectif, sans rendre cet arbitrage obligatoire. Ces lois facultatives n'en sont pas moins des lois et du droit positif. Personne ne le conteste. Elles ont donc en puissance le caractère obligatoire, puisqu'elles traduisent une condition optimale de la vie sociale, une règle de droit objectif. Il arrive seulement que le législateur hésite ou renonce à édicter la sanction, ou même à proclamer le caractère impératif de la règle parce qu'il craint que la discordance entre l'intérêt social et la conscience encore confuse qu'en a la collectivité, soit telle que l'application forcée de la règle n'engendre un trouble social plus profond que sa non application. S'il en est ainsi en droit interne, et l'on pourrait multiplier les exemples en se plaçant aux époques de formation ou de transformation de l'ordre juridique étatique, on ne s'étonnera pas de constater la persistance de ce phénomène et son intensité dans l'organisation internationale, si voisine encore de l'anarchie » (SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, deuxième partie, op. cit., p. 302 et 303).

264. Rappelons les termes de la cinquième suggestion allemande : « Ces obligations pourraient former l'objet d'un accord ou d'un protocole qui serait ouvert pour être signé par tous les Etats membres et non membres de la Société des Nations, et qui pourrait peut-être entrer en vigueur séparément pour les divers continents, d'une manière semblable à celle prévue dans le projet de traité d'assistance mutuelle de 1923 ».

265. L'art. 18 du projet de traité d'assistance mutuelle, préparé à la demande de la troisième Assemblée, est conçu en ces termes : « Le présent traité sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés le plus tôt possible au secrétariat général de la Société des Nations. Il entrera en vigueur, pour l'Europe, quand il aura été ratifié par cinq Etats, dont trois représentés d'une façon permanente au Conseil; pour l'Asie, quand il aura été ratifié par deux Etats, dont un représenté d'une façon permanente au Conseil; pour l'Amérique du Nord, quand il aura été ratifié par les Etats-Unis d'Amérique; pour l'Amérique Centrale et les Antilles, quand il aura été ratifié par un Etat des Antilles et deux de l'Amérique Centrale; pour l'Amérique du Sud, quand il aura été ratifié par quatre Etats; pour l'Afrique et l'Océanie, quand il aura été ratifié par deux Etats. A l'égard des Hautes-Parties contractantes qui ratifieront ultérieurement le traité, il entrera en vigueur à la date du dépôt de l'instru-

ment » (art. 18, al. 1 à 3). M. Rolin-Jaequemyns observe que cette disposition parut d'emblée peu convenable à ses auteurs mêmes (*Doc. Sér. VII*, p. 130). Cependant à ce qu'il nous semble, les rédacteurs du Traité se sont heurtés à des problèmes d'une nature essentiellement politique ; nous ne voyons du reste pas quelle difficulté d'ordre juridique aurait pu surgir sur ce point.

266. A. 1931. C. III, p. 17.

267. La Convention de Constantinople, il est vrai, interdit dans le Canal toutes mesures de contrainte, même le blocus dit pacifique (FAUCHILLE P., *op. cit.*, tome I, deuxième partie, p. 324 à 326) ; relevons cependant que les sanctions recommandées par le Conseil de la Société des Nations ne tendent pas à faire triompher des prétentions nationales mais, au contraire, à maintenir l'ordre public international. Cette distinction est fondamentale (SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, première partie, *op. cit.*, p. 66).

268. *Doc. Sér. VII*, p. 23.

269. Sur ce point, voir le rapport relatif au Protocole de Genève présenté à l'Assemblée par M. Politis (VERZIL J.H.W., *op. cit.*, p. 107).

270. Ayant constaté l'accueil plutôt hostile réservé par l'opinion américaine au projet de Pacte du 14 février 1919, la Commission de Crillon y introduisit la disposition de l'art. 15, al. 8, afin de rassurer ceux qui craignaient de voir la Société des Nations entraver la liberté des États-Unis en matière d'immigration et de douane (voir notamment le résumé du discours prononcé à New-York par M. Hughes le 26 mars 1919 ; cf. MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 382 à 384). Il faut reconnaître, d'ailleurs, que les gouvernements n'ont pas abusé de la faculté accordée par cette disposition si importante. En effet, jusqu'à ce jour, elle ne fut invoquée devant le Conseil que dans trois cas seulement. En 1920 d'abord, la Finlande prétendit que le règlement de la question des Îles d'Aland ne relevait exclusivement que de sa compétence. La Cour permanente de Justice internationale n'étant pas encore constituée, le Conseil prit l'avis d'un comité de juristes, lequel estima que le Conseil était compétent pour connaître de l'affaire et pour recommander les solutions jugées appropriées à l'espèce (BARANDON P., *op. cit.*, p. 140 et 141). Ensuite, lors du conflit relatif aux décrets de nationalité, en 1922, la France contesta la compétence du Conseil. Celui-ci envoya les Parties devant la Cour qui rejeta l'exception opposée par le Gouvernement de Paris (BARANDON P., *op. cit.*, p. 142 et 143). Enfin, lors de l'expulsion du Patriarche œcuménique, en 1925, le Gouvernement turc, ayant été invité à venir s'expliquer devant le Conseil, déclina cette invitation en prétendant que la question était d'ordre intérieur. Le Conseil sollicita néanmoins l'avis de la Cour, mais la Grèce et la Turquie étant parvenues entre temps à un accord cette requête fut retirée (CONWELL-EVANS T.P., *op. cit.*, p. 179 et 180).

271. Le but de l'art. 15, al. 8, semble-t-il, est précisément d'assurer une protection à la situation juridique des gouvernements, en dressant une barrière devant le Conseil dont l'omnipotence présente parfois des dangers. En d'autres termes, la compétence exclusive n'étant autre chose, d'après M. le Professeur Scelle, que la compétence discrétionnaire (SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, première partie, *op. cit.*, p. 93), le Conseil se voit interdire toute intervention dans le domaine soumis au pouvoir discrétionnaire des gouvernements. Dans ces conditions, il est bien entendu que ce domaine réservé ne saurait être circonscrit à l'avance ; la Cour permanente de Justice internationale s'en est parfaitement rendu compte, lorsqu'elle prit connaissance du différend anglo-français. « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine

exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux » (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale, série B, n° 4, p. 24*). L'art. 15, al. 3, nous paraît constituer un frein nécessaire, car, ainsi que nous l'avons montré, le Conseil est souvent séduit par les attrait de la fonction législative. Remarquons que l'auteur de cet article, qui n'est autre que le Président Wilson, semble avoir entrevu le but à atteindre puisque la rédaction qu'il soumit à la Commission de Crillon contenait cette précision intéressante que le Conseil s'abstiendrait de toute recommandation sur le fond du différend, s'il reconnaissait que celui-ci porte sur une matière relevant, d'après le droit international, de la « *domestic legislative jurisdiction* » (cf. MULLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 331).

272. *Doc. Sér. IX*, p. 25 et suiv.

273. «..... on a énuméré à l'art. 2 de la Convention générale les mesures militaires que le Conseil peut prendre, avec leur contenu concret. On doit donc admettre que toutes les autres ordonnances qu'il pourrait prendre doivent être considérées comme des mesures non-militaires, même si elle sont destinées à empêcher des actes de guerre imminents ou à lutter contre une augmentation d'armements. Et, en fin de compte, c'est le Conseil de la Société des Nations lui-même qui décide ce qu'il faut entendre par mesures militaires et non-militaires. Mais cette solution comporte un danger : c'est qu'il se trouve amené ainsi à prendre en vertu de l'art. 1<sup>er</sup> et sous forme de mesures qualifiées de non-militaires, des ordonnances ayant en fait un caractère militaire et qu'il ne pourrait faire rentrer dans la catégorie visée par l'art. 2 » (GUGGENHEIM P., *Les mesures prohibitives*, *op. cit.*, p. 148).

274. Il convient cependant de remarquer que, même en l'absence de toute précision ou de toute définition, la nature propre des mesures conservatoires en limite strictement la portée. En effet, ces mesures ne pourront en aucun cas être préjudiciables au fond de la question (extrait du memorandum de M. Rolin-Jacquemyns, *Doc. Sér. VII*, p. 126).

275. *Doc. Sér. VII*, p. 126 (mémoire de M. Rolin-Jacquemyns).

276. A. 1931. C. III, p. 11.

277. A. 1931. C. III, p. 11.

278. Sur ce point, voir le rapport de M. de Madariaga A. 1931. P., p. 238.

279. ERICH R., *Observations sur le projet de convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre* (*Revue de droit international et de législation comparée*, tome XII, troisième série, p. 648 et 649).

280. Nous nous sommes déjà occupés de cette question (voir ci-dessus, N° 102 et la note 177).

281. FAUCHILLE P., *op. cit.*, tome I, deuxième partie, p. 173 et suiv.

282. Société des Nations, *Dix ans de coopération internationale*, p. 246.

283. A. 14. 1931. VII, p. 27.

284. En 1817, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont conclu un accord prévoyant la démilitarisation des Grands Lacs situés à la frontière du Canada. En 1894, les zones frontières entre la Chine et les possessions britanniques en Asie furent démilitarisées en vertu d'une convention anglo-chinoise. En 1905, la Suède et la Norvège ont institué une zone neutre sur leur frontière. L'art. 42 du Traité de Versailles a prévu l'établissement d'une zone démilitarisée en Rhénanie. Une convention du 20 octobre 1921 a doté l'Archipel des Iles d'Aland d'un statut de neutralité. Indépendamment des dispositions concernant les Détroits, le Traité

de Lausanne, enfin, comporte une convention relative aux frontières de Thrace; cette convention établit une zone démilitarisée sur les frontières séparant la Turquie de la Grèce et de la Bulgarie (C.A.S. 10, p. 26 et 27).

285. M. Massigli précise que les zones démilitarisées, créées par une obligation internationale, ont eu pour objet de répondre à une situation donnée, d'établir un état d'équilibre entre deux pays. Elles n'ont, en temps de paix, qu'un intérêt théorique, et leur utilité n'apparaît qu'au moment où un conflit devient menaçant. Et il serait paradoxal qu'on prétendit les modifier au moment même où elles devraient remplir leur rôle. Si l'on suppose qu'il existe une zone démilitarisée dans un Etat X et qu'il n'y en a pas dans l'Etat Z voisin, il suffira que l'Etat X, contrairement à ses engagements, fasse entrer des troupes dans sa zone, créant ainsi une menace de conflit, pour que doive être créée automatiquement, sur le territoire de l'Etat Z, une zone démilitarisée. C'est peut-être là une façon simple de résoudre la question, s'il ne s'agit que d'empêcher le contact entre les forces armées par le maintien d'une zone tampon. Mais la simplicité de ce système n'est qu'apparente. Il a le grave inconvénient de détruire le *statu quo*, et l'on ne peut exiger à l'avance, d'un Etat de souscrire à une clause qui aurait pour effet de le priver d'une des garanties qui avaient été reconnues nécessaires pour sa sécurité, et de le placer dans une situation désavantageuse précisément quand cette sécurité serait menacée. C'est pourquoi la délégation française ne pourra pas se rallier à une telle solution (A. 14. 1931. VII, p. 18).

286. PHILIPPE A.H., *Le développement des moyens de prévenir la guerre*. (Revue de droit international et de législation comparée, 1932, tome XIII, troisième série, p. 681).

287. Sur ce point, voir le rapport de M. de Madariaga. A. 1931. P., p. 238.

288. Il est intéressant de noter que, durant les travaux du comité spécial, Lord Cecil a proposé l'amendement suivant : « Si l'accord ne se réalise pas dans les délais fixés par le Conseil, celui-ci fixera lui-même la ligne de repli, en tenant le plus grand compte des vœux de la partie intéressée » (A. 14. 1931. VII, p. 17).

289. C'est aussi l'opinion de M. Guggenheim (cf. GUGGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, op. cit., p. 151, note 47).

290. A. 14. 1931. VII, p. 27.

291. Composées le plus souvent d'officiers choisis en tout cas parmi les ressortissants d'Etats étrangers au conflit, les commissions de surveillance seront liées par les instructions du Conseil. Leurs membres pourront en outre s'inspirer des suggestions suivantes : « En cas d'application de l'art. 2 de la Convention, les commissaires auront, dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'art. 4 de la Convention, la faculté de se rendre sur tous les points où les appellerait leur mission et d'y séjourner le temps nécessaire pour constater sur les lieux l'exécution des mesures prescrites par le Conseil. En cas d'application de l'art. 3 de la Convention, les commissaires auront, pour accomplir leur mission, une entière liberté de circulation et de séjour à l'intérieur des zones comprises entre les lignes fixées par le Conseil en exécution dudit article. Cette liberté leur sera garantie même dans le cas où des hostilités ne créant pas un état de guerre se seraient produites. Sur terre, si lesdites zones, déterminées avec l'assentiment des Parties intéressées dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'art. 3, comprennent des établissements militaires, les commissaires auront le droit de pénétrer et de séjourner dans ces établissements pour l'accomplissement de leur mission. Sur mer, au cas où des navires de guerre d'une des Parties seraient autorisés par le

Conseil à traverser une des zones susmentionnées pour assumer les communications nécessaires entre les divers territoires de ladite Partie, le président de la commission pourra détacher des commissaires à bord de ces navires. Pour assurer la surveillance des déplacements aériens, les commissaires auront la faculté d'installer des postes de guet, soit aux frontières, soit dans les zones visées au deuxième alinéa du présent article. Dans le cas où le Conseil n'aurait pas interdit aux aéronefs civils le survol de ces frontières ou l'accès de ces zones, les commissaires pourront fixer des points de passage obligatoires pour les aéronefs civils. Si la commission ne disposait pas des moyens nécessaires pour contrôler les vols de nuit, ceux-ci pourront, sur ces frontières ou dans ces mêmes zones, être interdits à tout aéronef par le président de la commission. A la demande d'une des Parties au différend, le président de la commission devra détacher un ou plusieurs commissaires pour accompagner toute force terrestre, navale ou aérienne de ladite Partie qui, se déplaçant à proximité d'une des zones susmentionnées, voudrait faire constater qu'elle n'y pénètre pas. Sous réserve d'arrangements à conclure avec les Parties, permettant aux commissaires de se faire reconnaître, ceux-ci devront se conformer aux règles du Droit international sur l'emploi des parlementaires, dans la mesure où ces règles n'entravent pas l'accomplissement de leur mission » (Règlement pour l'application de l'art. 4 de la Convention générale, art. 8). Ajoutons que pour faciliter l'accomplissement de leur tâche, « les commissaires jouiront de tous privilèges et immunités diplomatiques. Ils seront munis aussitôt que possible, en sus de passeports ou visas diplomatiques, de pièces d'identité établies par le Secrétaire général de la Société des Nations au nom du Conseil indiquant la qualité officielle du titulaire et la mission dont il est chargé » (Règlement d'application de l'art. 4 de la Convention générale, art. 9).

292. La rédaction de l'al. 4 de l'art. 4 n'est pas extrêmement claire. Seul le texte anglais pourrait justifier, sur ce point, l'interprétation restrictive de MM. Lange et de Madariaga : « The commissioners may not make a more extensive inspection than is necessary to enable them to carry out the duty defined in paragraph 1. Nor may they make any inspection of a naval or air base, nor may they inspect military works or establishments for any purpose other than to verify the withdrawal of the forces ».

293. Telle est l'opinion émise par le président du comité spécial, M. Politis (cf. A. 14. 1931. VII, p. 20).

294. J.O. 1925, p. 1711.

295. *Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la douzième session de l'Assemblée*, p. 13.

296. Les 3 et 6 juillet 1933, la Russie signa à Londres, avec l'Afghanistan, l'Esthonie, la Lettonie, la Perse, la Pologne, la Roumanie, la Turquie et la Lithuanie, des pactes de non agression dont les art. 2 et 3 ont la teneur suivante :

« ... Sera reconnu comme agresseur dans un conflit international sous réserve des accords en vigueur entre les Parties en conflit, l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

- 1° déclaration de guerre à un autre Etat ;
- 2° invasion par des forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat ;
- 3° attaque, par ses forces terrestres, navales ou aériennes même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat ;
- 4° blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat ;

5° appui donné à des bandes armées qui auront envahi le territoire d'un autre Etat ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de toute aide et protection » (art. 2).

« Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre ne pourra servir d'excuse ou de justification à l'agression prévue par l'art. 2 » (art. 3).

Ajoutons qu'un pacte analogue a été signé le 4 juillet entre la Russie, la Turquie et les Etats de la Petite-Entente (RAY J., *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1932 au début de 1933. Troisième supplément au Commentaire du Pacte*, p. 56).

297. Il serait évidemment fort difficile d'énumérer toutes les mesures de pression mises à la disposition du Conseil ; bien qu'elle ait été instituée dans ce but (voir note 35), la Commission internationale du blocus elle-même n'y est pas parvenue. L'organe gouvernemental de la Société des Nations aurait vraisemblablement recouru tout d'abord à des actes qui, sans porter de graves préjudices à l'agresseur, lui infligeraient cependant une humiliation très sensible. Il ordonnerait la rupture des relations diplomatiques par le rappel des ambassadeurs et des ministres, la rupture des relations personnelles par l'interruption de toutes communications avec les personnes résidant sur le territoire de ce dernier. Si ces sanctions d'ordre moral se révélaient inefficaces, le Conseil songerait à des mesures de contrainte économique et financière ; il interdirait, par exemple, toutes souscriptions aux emprunts émis par l'Etat en rupture de Pacte, il ferait donner aux bourses l'ordre de ne plus coter les titres des sociétés relevant de cet Etat, en un mot, il prohiberait tout commerce avec lui. Si l'agresseur se montrait particulièrement résolu à poursuivre dans la voie de l'illégalité, le Conseil pourrait même ordonner un blocus effectif, dont, sans doute, le résultat ne manquerait pas d'être satisfaisant après quelque temps (voir les résolutions concernant l'arme économique adoptées par l'Assemblée le 4 octobre 1921, n° 10 à 18. A. 14. 1927, V, p. 43). Relevons que l'embargo décrété sur les exportations à destination de l'Etat en rupture de Pacte aurait le meilleur résultat. Sans doute l'interdiction des exportations d'armes serait-elle souvent insuffisante ; nous devons considérer en effet que l'agresseur disposerait certainement dès le début des hostilités d'un armement considérable et que ses établissements industriels pourraient être parfaitement préparés à produire rapidement des armes et des munitions sans compter les gaz asphyxiants et les préparations bactériennes. Il serait évidemment indispensable d'empêcher de parvenir à l'agresseur toutes les matières premières, minéraux et produits chimiques, susceptibles de servir à des usages militaires. Or la guerre revêt actuellement des aspects si divers qu'il est quasiment impossible de déterminer ces matières premières ; le Conseil serait donc contraint de prescrire un embargo complet, au risque même de porter atteinte au bien-être des populations civiles (WHITTON J.B., *Le renforcement du pacte de renonciation à la guerre*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 25 à 29). L'arme économique, prête à fonctionner, serait dans les mains du Conseil d'une puissance incalculable, s'il se décidait à l'utiliser ; nous devons rappeler que durant la dernière guerre, ce ne fut pas tant la force des armes qui brisa finalement la résistance des Empires centraux que les effets du blocus exercé contre eux.

298. Notre interprétation peut paraître quelque peu hardie, néanmoins elle nous paraît soutenable, si l'on rapproche l'énumération de l'art. 7 *in initio*.

299. A. 14. 1931. VII, p. 40.

**300.** Les art. 1 et 2 de la Convention relative à l'ouverture des hostilités ont la teneur suivante :

« Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle » (Art. 1<sup>er</sup>).

« L'état de guerre devra être notifié sans retard aux Puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. Toutefois, les Puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une manière non douteuse qu'en fait elles connaissaient l'état de guerre » (Art. 2).

**301.** Depuis la conclusion du Pacte Briand-Kellogg, un gouvernement n'a plus le droit de recourir à la force pour la réalisation d'une prétention nationale, quelle qu'en soit la légitimité. Il existe évidemment une lacune dans l'organisation internationale. La mise hors la loi de la guerre implique nécessairement, en effet, la solution pacifique de tous les litiges d'ordre juridique et politique par la voie des procédures judiciaires ou arbitrales appropriées. Ce défaut d'organisation permet à l'agresseur de se disculper aux yeux des autres gouvernements et à ceux-ci de se soustraire aux devoirs que le Pacte de la Société des Nations leur impose. L'introduction d'une présomption dans la Convention en lieu et place d'une détermination de l'agresseur par le Conseil s'explique ainsi aisément. Néanmoins l'Etat en rupture de Pacte, qui, de plus, aurait refusé de s'incliner devant les ordonnances du Conseil, ne justifierait qu'avec peine son attitude aux yeux de la Société des Nations, c'est pourquoi il était bien inutile, à notre avis, de prévoir une présomption d'agression dans la Convention générale. Reste à savoir si les grandes Puissances consentiront à mettre leur épée au service du Droit ou, au contraire, au mépris de l'évidence même, si elles jugeront opportun d'assister en spectatrices à l'accomplissement d'un crime.

**302.** A. 14. 1931. VII, p. 22.

**303.** A notre avis, ce n'est pas par la conclusion d'un pacte oriental, ni même par une convention aérienne dont il est question aujourd'hui même, que l'on assurera la sécurité. L'efficacité de tout pacte, de tout traité d'assistance mutuelle dépend de la volonté et des intérêts des Puissances qui doivent les appliquer ; la situation juridique des nations, plus particulièrement celle des petites nations, ne sera vraiment protégée que par la constitution d'une force de police internationale placée sous l'autorité directe du Conseil et constamment disponible. La délégation française dans ses efforts pour transformer la Convention générale en une espèce de pacte d'assistance mutuelle, n'obéissait pas à une très heureuse inspiration car l'exemple des Accords de Locarno démontre l'insuffisance des actes de ce genre. Nous reviendrons sur ce point (*infra* n° 191).

**304.** Il s'agit de la Convention pour l'assistance financière, que l'Assemblée approuva le 29 septembre 1930 (voir l'origine de cette convention à la note 3).

**305.** Cette assistance revêt la forme d'une garantie couvrant le service des emprunts émis par l'Etat attaqué ou menacé. La Convention établit un mécanisme assez complexe ; remarquons simplement ici que le Conseil est investi de pouvoirs très étendus. En effet, le consentement des garants n'étant pas nécessaire, l'organe gouvernemental de la Société des Nations est seul compétent pour autoriser l'émission des emprunts (*cf.* BARANDON P., *op. cit.*, p. 105), pour régler et contrôler l'utilisation de leur produit,

enfin il peut se réserver le droit d'ordonner la suspension des versements prévus, si l'attitude de l'Etat menacé ne lui donne pas satisfaction (cf. DONKER CURTIUS F., *Structure juridique de la Convention d'assistance financière*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*, p. 15 à 17).

**306.** L'art. 1<sup>er</sup> de la Convention a la teneur suivante : « 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 Haute-Partie contractante, celle-ci recevra à sa demande l'assistance financière prévue dans la présente Convention, à moins que le Conseil n'en décide autrement. La Haute-Partie contractante à laquelle est accordée l'assistance financière s'engage, en ce qui la concerne, à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral ou à toute autre procédure pacifique que le Conseil jugera appropriée ».

**307.** L'art. 2 est conçu en ces termes : « Si le Conseil, dans l'exécution des devoirs qui lui incombent aux termes du Pacte, et agissant dans la limite des droits qu'il tient soit du Pacte soit de conventions générales ou particulières applicables en l'espèce, a, dans un différend international susceptible d'entraîner une rupture, pris des mesures propres à sauvegarder la paix, y compris le recours à la médiation ou à toute autre mesure pacificatrice, et, si l'une des Parties refuse ou néglige de se conformer à ces mesures, le Conseil pourra, à la demande de la Partie adverse, Partie à la présente Convention, lui accorder l'assistance financière, s'il estime que la paix ne peut être sauvegardée autrement. La Haute-Partie contractante à laquelle est accordée l'assistance financière s'engage, en ce qui la concerne, à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral ou à toute autre procédure pacifique que le Conseil jugera appropriée et à se conformer aux mesures provisoires qui pourraient être recommandées par le Conseil en vue de sauvegarder la paix ».

**308.** « ..... il serait désirable, de l'avis du Gouvernement du Roi, que le Comité spécial puisse discuter la question de la publicité de ses rapports et des décisions du Conseil. L'intérêt qui s'attache à ce que les exposés du Conseil concernant une question litigieuse et ses recommandations aux Parties en litige ne soient soustraits à l'opinion publique d'aucun pays et ne le soient pas, en particulier, à celle des pays en litige eux-mêmes, paraît si évident qu'il ne sera sans doute pas nécessaire d'y insister ici ..... il devrait être possible d'obtenir des gouvernements un engagement formel d'assurer, en temps de crise, la publicité des exposés et recommandations du Conseil concernant le conflit, afin de permettre à l'opinion responsable d'apprécier objectivement le fond de la question. Une disposition, à cet effet pourrait peut-être trouver place dans la Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre » (communication du Gouvernement suédois, du 25 avril 1931. A. 14. 1931. VII, p. 43).

**309.** BARANDON P., *op. cit.*, p. 112.

**310.** « Il conviendrait..... de soumettre..... à un examen approfondi la question plus générale du rôle et de l'influence de la presse en temps de complications internationales. On ne saurait exagérer, en effet, le danger que peuvent présenter, en pareil cas, des campagnes de presse irresponsables et la publication, dans les journaux, d'informations inexactes ou tendancieuses concernant les rapports internationaux, et il se pourrait qu'une condamnation formelle par les gouvernements de telles méthodes journalistiques eût une valeur réelle.

..... Il est des circonstances,..... où une propagande agressive contre une Puissance étrangère peut prendre des formes si choquantes et un carac-

tère si menaçant, qu'elle constitue un véritable péril pour le maintien de la paix, et que la question des mesures à prendre pour y mettre fin devrait pouvoir être discutée par le Conseil de la Société des Nations, à l'occasion des efforts tentés par lui pour régler le conflit » (communication du Gouvernement suédois, du 25 avril 1931, A. 14. 1931. VII, p. 43).

311. Faisant suite à ce vœu, l'Assemblée de la Société des Nations a chargé le Conseil d'étudier, en collaboration avec la presse, le problème délicat de la diffusion des fausses nouvelles de nature à troubler le maintien de la paix et la bonne entente entre les peuples. Les groupements de presse furent consultés, mais ne parurent pas disposés à laisser porter atteinte à leur liberté, ni même à subir un contrôle exercé par la Société des Nations. En janvier 1932, le Comité des représentants de la presse, réuni à Copenhague, rappela l'existence du Tribunal d'honneur, institué par la Fédération internationale des journalistes avec le concours de l'Association internationale des journalistes accrédités auprès de la Société des Nations (MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 271 à 273). Adoptant un rapport présenté au cours de sa treizième session l'Assemblée constata que toute atteinte des gouvernements à la liberté de la presse constituerait une grave erreur, et qu'il convenait de laisser les organisations de presse agir elles-mêmes pour prévenir la diffusion des fausses nouvelles (compte rendu de la treizième session de l'Assemblée, neuvième séance, p. 7 et 8).

La question peut être examinée sous un autre aspect : il paraît évident, en effet, depuis la signature du Pacte de Paris, que le principe de la liberté de la presse ne saurait plus couvrir les incitations à la guerre d'agression, celle-ci étant considérée comme un crime. C'est pourquoi le vingt-huitième Congrès universel de la Paix a voté, en 1931, une résolution par laquelle il exprime l'espoir que les Puissances, ayant loyalement déclaré qu'elles condamnent le recours à la guerre, introduisent dans leur législation des mesures préventives et répressives, afin de châtier ceux qui, par la parole, par la plume ou par tout autre moyen analogue, incitent à la guerre. De même la vingtième Conférence interparlementaire et l'Union internationale des Associations pour la Société des Nations ont attiré l'attention des organes de Genève sur la nécessité d'assurer dans chaque Etat la répression de toute propagande agressive et notamment de celle qui s'exercerait par voie de nouvelles mensongères (MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 258 à 260 et p. 271). Devançant ces vœux, la Pologne, la Roumanie et le Brésil ont formé le projet d'introduire dans leurs législations pénales des dispositions visant les provocations à la guerre d'agression (MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 246 à 254). Ces efforts sont louables et méritent de retenir l'attention ; il nous paraît cependant que seule une juridiction pénale internationale pourrait juger avec impartialité les auteurs de crimes ou de délits contre l'ordre public international. La presse jouit en effet d'une influence si profonde sur l'opinion publique que les instigateurs du plus grand crime, déferés aux tribunaux nationaux, auraient fréquemment toute chance de demeurer à l'abri de toute sanction.

312. RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 222 et 223.

313. Extrait des considérants de l'avis consultatif rendu par la Cour le 21 novembre 1925 (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série B, n° 12, p. 29).

314. Cf. RICHES C.A., *The unanimity rule and the League of Nations*, p. 164.

315. Son art. 28 a la teneur suivante :

« Les décisions du Conseil en vertu des art. 1 ou 2 ou celles prononçant la suspension de l'emprunt prévue par l'art. 15, al. 3, seront prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion, le vote des représentants des Parties au différend ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité.

Toutes les autres décisions du Conseil en vertu de la présente Convention seront prises à la simple majorité des voix des membres représentés à la réunion, le vote des représentants des Parties au différend ne comptant pas dans le calcul.

Un membre de la Société qui n'est pas membre du Conseil ne pourra revendiquer le droit de siéger au Conseil lorsque celui-ci discutera des questions soulevées par la présente Convention, pour la seule raison qu'il est garant ordinaire ou garant spécial aux termes de la présente Convention ».

**318.** Ce sont l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Colombie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, la Lithuanie, le Luxembourg, la Norvège, le Panama, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, le Siam, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie et l'Uruguay.

**317.** Il s'agit de la Norvège et du Pérou.

**318.** Voir ci-dessus N° 139.

**318.** A. 1931. C. III, p. 26.

**320.** « Tout acte juridique résultant d'un concours de volontés ne peut être modifié ou abrogé que par un concours de volontés identiques, c'est-à-dire par l'organe qui l'a fait. C'est un principe essentiel de la théorie de la compétence » (SCELLE G., *L'Organisation internationale du travail*, op. cit., p. 220).

**321.** La plupart des traités conclus au cours du dix-huitième siècle furent rédigés en français ; l'on peut citer notamment les *Traité de Rastadt* (1714), *Vienne* (1738), *Aix-la-Chapelle* (1748), *Paris*, (1763), *Hubertsbourg* (1763), *Versailles* (1783) (cf. BROWN SCOTT J., *Le français langue diplomatique moderne*, p. 73 à 82). Au cours du dix-neuvième siècle, la suprématie du français est incontestable. Le *Traité de Chaumont* (1<sup>er</sup> mars 1814) fut rédigé en français : le Congrès de Vienne en fit un usage exclusif et son Acte final fut élaboré en cette langue ; il en fut de même des deux *Traité de Paris* (30 mai 1814 et 20 novembre 1815) ainsi que pour l'Acte créant la Sainte Alliance. Cet exemple fut suivi par les Congrès de Paris (1856) et de Berlin (1878 et 1885). Le *Traité de Francfort* lui-même (1871) fut élaboré dans la langue de Voltaire. Le français régna en maître incontesté à Algésiras (1906) et à La Haye durant les Conférences de la Paix (1899 et 1907) (cf. BROWN SCOTT J., op. cit., p. 83 à 127).

La prérogative du français paraissait donc bien assise lorsque s'ouvrit la Conférence de la Paix, en 1919. Le ministre Pichon présenta, le 15 janvier au Conseil Suprême des Alliés, une motion tendant à faire reconnaître la langue française « comme langue officielle pour les délibérations et les actes de la Conférence ». Le Président Wilson et M. Lloyd George, dont l'influence était considérable, mais qui ne devaient ni l'un ni l'autre se sentir très sûrs de leurs connaissances dans cette langue, firent écarter cette proposition en attirant l'attention du Conseil Suprême sur l'importance capitale des peuples anglo-saxons représentés à la Conférence de la Paix. Celle-ci ne prit à ce sujet aucune décision, et l'élaboration de ses actes n'en fut guère facilitée (cf. BROWN SCOTT J., op. cit., p. 5 à 11). Délibérant sous la présidence de M. Wilson, la Commission de Crillon usa tour à tour, et parfois simultanément, du français et de l'anglais ; elle avait pris comme base de ses travaux un projet rédigé en anglais. Pour donner satisfaction au Conseil Suprême, les juristes américains et

français de la Commission furent priés de rédiger un texte français auquel on pût attribuer de même une valeur authentique ; le résultat qu'ils ont atteint est remarquable quoique l'un d'eux paraisse quelque peu désabusé. M. David Hunter Miller déclare en effet : « Il est peut-être impossible de rédiger en deux langues un acte international tel que le Pacte sans laisser subsister quelque appréciable divergence de sens entre les deux textes, néanmoins on a affirmé que la Constitution de la Société des Nations en était absolument dépourvue. A mon avis des divergences même sensibles ne présentent pas toujours des inconvénients car elles peuvent souvent jeter de la clarté sur la signification de l'acte tout entier en aidant ainsi à la comprendre » (MILLER D.H., *op. cit.*, vol. I, p. 535).

322. L'art. 16 du Règlement intérieur de l'Assemblée de la Société des Nations a la teneur suivante :

« 1° Les discours en français sont résumés en anglais, et *vice-versa*, par un interprète appartenant au secrétariat.

2° Tout représentant parlant dans une autre langue doit assurer lui-même la traduction de son discours en français ou en anglais.

3° Tous les documents, résolutions et rapports communiqués par le Président ou par le secrétariat, doivent être rédigés à la fois en français et en anglais.

4° Tout représentant peut faire distribuer des documents écrits dans une langue autre que le français ou l'anglais, mais le secrétariat n'est pas tenu de pourvoir à leur traduction ou à leur impression.

5° Tout membre de la Société ou tout groupe de membres peut demander que régulièrement tous les documents et publications de la Société soient traduits, imprimés et distribués dans une langue autre que le français ou l'anglais, à la condition d'y pourvoir lui-même ».

323. Voir l'art. 21, premier alinéa, du Protocole de Genève, l'art. 42 de l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire ; l'art. 30 de la Convention pour l'assistance financière.

324. L'art. 3, al. 4 de ce Pacte est conçu en ces termes : « En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent Traité établi en langue française et en langue anglaise, les deux textes ayant force légale, et y ont apposé leurs cachets ».

325. Cf. RAY J., *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1931 au début de 1932*, Deuxième supplément au Commentaire du Pacte, p. 74.

326. « L'examen de la situation exposée par chacun des Etats représentés à la Conférence a permis à celle-ci de constater qu'une moyenne de 20 % environ des dépenses nationales est encore consacrée aux armements et à la préparation de la guerre. La Conférence affirme avec force que le monde ne peut pas continuer à supporter des charges semblables. C'est seulement par une politique de collaboration franche et entière que les nations peuvent espérer retrouver leur ancienne prospérité. Cette restauration exige l'emploi, par tous les pays, de toutes leurs richesses nationales à des dépenses strictement productives. En conséquence, la Conférence exprime le vœu formel que le Conseil de la Société des Nations confère au plus tôt avec les différents Gouvernements intéressés, en vue d'obtenir leur agrément à une réduction générale de la charge écrasante que les armements, dans leur état actuel, font peser sur les populations appauvries du monde, engloutissant leurs ressources et mettant en péril leur restauration après les ravages de la guerre » (extrait du *Rapport de la Conférence financière internationale réunie le 24 septembre 1920 à Bruxelles*, p. 11).

327. BARANDON P., *op. cit.*, p. 105.

328. « Il y a accord de volonté au sein d'une majorité parlementaire, sur le siège d'un tribunal, sans qu'il y ait dans la loi ou le jugement la moindre trace de contrat. La nature de l'acte juridique dépend de son contenu matériel. Partout où il y a acte-règle, il y a législation ou réglementation, quels que soient le concours et le mode de concours des volontés nécessaires, en droit positif, pour formuler la règle de droit » (SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, deuxième partie, *op. cit.*, p. 319).

329. « Il est classique, aujourd'hui, de distinguer entre les traités-lois et les traités-contrats. Les conventions à signatures multiples qui posent des règles juridiques objectives applicables à un certain nombre de collectivités étatiques, sont au premier chef des conventions-lois et à aucun degré des contrats. Ce sont certainement des lois internationales, au sens propre du mot » (SCHELLE G., *L'Organisation internationale du travail et le R.I.T.* *op. cit.*, p. 182).

330. L'acte-condition étend à de nouveaux sujets de droit les effets d'une situation objective, d'un statut. La technique juridique ne saurait en faire abstraction car, suivant l'observation de M. Duguit, « les exemples d'actes juridiques de cette espèce abondent en droit public et en droit privé. Il suffit de citer la nomination de fonctionnaire, la reconnaissance d'enfant naturel, la légitimation, le mariage, la naturalisation » (DUGUIT L., *op. cit.*, tome I, p. 328 ; cf. SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, première partie, *op. cit.*, p. 16 et 17). L'acte-condition peut donc être accompli unilatéralement, en vertu d'une compétence discrétionnaire, tel est le cas, par exemple, de la reconnaissance d'un enfant naturel, il peut aussi résulter d'un accord de volonté bilatéral dont le mariage est une illustration typique ; l'élection d'un magistrat par le corps électoral ou par une assemblée parlementaire constitue de même un acte de nature identique, encore qu'il soit plurilatéral. Ces constatations ne laissent pas de paraître naturelles, si l'on considère que les actes juridiques doivent être définis d'après leur contenu, quelles que soient la forme dont ils sont revêtus et la procédure qu'ils exigent. Ce principe de technique juridique se retrouve dans le domaine du droit international. Par leur adhésion aux traités et aux conventions qui incorporent des actes-règle normatifs ou constructifs, les gouvernants nationaux étendent en effet aux collectivités étatiques qu'ils représentent les effets d'une législation internationale préexistante (SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, deuxième partie, *op. cit.*, p. 380 et 381). Les adhésions à la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre présentent un exemple d'autant plus caractéristique d'acte-condition que les gouvernants déclenchent par là sur leurs propres têtes l'application des règles objectives établies par l'Assemblée, aussi bien s'agit-il au premier chef de devoirs gouvernementaux. Par ailleurs, il faut admettre que les adhésions à la législation internationale émanent des organes compétents pour engager l'Etat ; en pareil cas, toute ratification subséquente ferait évidemment double emploi (SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, deuxième partie, *op. cit.*, p. 510 ; dans le même sens, FAUCHILLE P., *op. cit.*, tome I, troisième partie, p. 361).

331. SCHELLE G., *Précis de droit des gens*, première partie, *op. cit.*, p. 23 et 24.

332. On constate non sans surprise que l'Acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire (art. 39, chiffre 2, littéra b) consacre la légitimité d'une réserve aussi absurde. En effet, la mission des autorités judiciaires est précisément de déterminer la légalité des actes ou des situations juridiques et par là même de circonscrire l'empire des compétences exclusives. Ajoutons que les gouvernements

sont d'ailleurs parfaitement fondés à préserver leur domaine réservé de toute intervention du Conseil (cf. BANANDON P., *op. cit.*, p. 226).

333. En 1928, la délégation suisse avait proposé de demander à la Cour si le Conseil pouvait ouvrir la procédure consultative à la suite d'une décision majoritaire. Cette suggestion si intéressante ne provoqua qu'une discussion plutôt confuse au sein de la première Commission. Il apparut clairement que l'accord était loin de régner sur la nature juridique des avis consultatifs (cf. RAY J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, *op. cit.*, p. 461 et 462).

334. Voir la proposition du Gouvernement des Pays-Bas, Doc. Sér. IX, p. 91.

335. « L'on pourrait imaginer, par exemple, le cas où l'une des Parties en litige, s'opposant à une ordonnance provisoire d'ordre milliaire, exciperait d'un abus de pouvoir commis par le Conseil, et que, non contente de défendre cette exception par devant ce dernier, elle la fasse valoir sous forme d'action, auprès de la juridiction compétente, en vertu d'un traité d'arbitrage conclu avec la Partie adverse, et qu'elle cherche même éventuellement à rendre inefficace aussi promptement que possible l'ordonnance du Conseil en obtenant à cet effet une décision provisoire du Tribunal. Le succès d'une telle demande aurait les pires conséquences, non seulement pour l'exécution des ordonnances provisoires, mais aussi pour le prestige du Conseil. C'est pourquoi une règle de droit est, à notre sens, nécessaire, qui garantisse pour le moins l'action rapide du Conseil, et qui permette tout au plus de saisir l'instance judiciaire compétente d'une action en constatation (*Feststellungsklage*) pour décider si la mesure provisoire ordonnée doit être considérée comme conforme au droit. Dans le cas d'une action illicite du Conseil, on pourrait peut-être envisager éventuellement la possibilité de faire valoir une demande de dommages-intérêts contre le Conseil, considéré comme organe collectif des Etats qui y sont représentés » (GUGGENHEIM P., *Les mesures provisoires*, *op. cit.*, p. 161).

336. En France notamment, le Conseil d'Etat se refuse à examiner la légalité des mesures de police, assurant la sécurité du territoire et la défense nationale, prises durant la guerre par le Gouvernement. M. Duguit estime que cette jurisprudence ouvre une brèche dans le principe de légalité matérielle; c'est, déclare l'ancien Doyen de la Faculté de droit de Bordeaux « un retour à la doctrine néfaste de la raison d'Etat, au nom de laquelle ont été commis au cours des siècles, et sont commis encore aujourd'hui tant de crimes irrémissibles » (cf. DUGUIT L., *op. cit.*, tome III, p. 736 et suiv.).

337. Au cours de l'année 1934, la Société des Nations a démontré, selon les paroles de M. Barthou, « qu'elle n'était pas une sorte d'institution abstraite rendant des oracles dépourvus d'efficacité, mais qu'elle avait à sa disposition des moyens d'action et que, lorsque ces moyens d'action pouvaient être mis en œuvre, elle ne se dérobaient pas à son devoir » (J.O. 1934, p. 756). En effet, au cours de sa soixante-dix-neuvième session, le Conseil estimant que des mesures de pression seraient désormais indispensables contre la Bolivie et le Paraguay afin d'assurer le respect du Pacte de la Société des Nations, suggéra aux gouvernements de mettre l'embargo sur les exportations d'armes et de munitions à destination de ces deux Etats (Résolution du 19 mai 1934, J.O. 1934, p. 766). Trente-quatre gouvernements, parmi lesquels tous ceux des grandes Puissances, réservèrent un accueil favorable à cet appel, ce qui ne laisse pas d'être surprenant si l'on songe à leur inertie durant le conflit sino-japonais. Il est vrai que la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Allemagne, la

Pologne et la Tchécoslovaquie subordonnèrent leur acquiescement à la participation d'autres Etats aux mesures envisagées ; par contre, l'Union des Républiques soviétiques ne formula aucune réserve et les Etats-Unis annoncèrent qu'en vertu d'une résolution votée par la Chambre des Représentants et par le Sénat, le Président avait reçu les pouvoirs nécessaires pour interdire la vente du matériel de guerre aux deux belligérants, ainsi qu'à toute personne ou à toute association agissant dans l'intérêt de l'un ou de l'autre de ces Etats (cf. FENWICK C.G., *The arms embargo against Bolivia and Paraguay, the american Journal of international law*, vol. 28, 1934, p. 536 et 537) ; seul le Gouvernement japonais fit répondre, par la voix de son consul à Genève, qu'il ne pouvait plus participer à l'activité politique de la Société des Nations (J.O. 1934, p. 838).

Les gouvernements firent honneur à leur engagement ; le 25 septembre, vingt-sept Etats y compris les grandes Puissances susmentionnées, avaient effectivement interdit toute exportation d'armes, de munitions et d'autre matériel de guerre à destination des deux belligérants (J.O. 1934, p. 1610 et 1611). Cependant, le 7 septembre, faisant droit à une requête du Gouvernement bolivien, le Conseil portait le conflit né au Chaco à la connaissance de l'Assemblée (J.O. 1934, p. 1531). Celle-ci approuva l'attitude des gouvernements « qui avaient été inspirés par le souci de contribuer, dans un but d'intérêt général, à mettre fin à une guerre » (extrait des actes de la quinzième session ordinaire de l'Assemblée. J.O. supplément spécial numéro 124, p. 168). Estimant toutefois qu'une dernière tentative de conciliation pourrait se révéler efficace, elle chargea, selon la coutume, un comité consultatif de cette mission. En cas d'échec, le comité rédigerait le rapport prévu à l'art. 15, al. 4 du Pacte et le transmettrait à l'Assemblée (cf. la Résolution de l'Assemblée du 27 septembre 1934. J.O. supplément spécial numéro 124, p. 88). A l'heure actuelle, tout pronostic sur l'issue du conflit serait vain, encore que le Paraguay, irrité par les mesures d'embargo édictées contre lui, déclinant toutes les propositions du comité consultatif, ait notifié, le 23 février 1935, son intention de quitter la Société des Nations. Pour les Institutions internationales, il s'agit d'un nouveau remous, fâcheux, sans doute, mais si faible qu'il ne saurait ébranler leurs colonnes maîtresses.

335. Voir les propositions de la délégation française présentées le 5 février 1932 à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Conf. D /56.

336. M. Wehberg craint la naissance d'un militarisme international et estime que la Société des Nations doit s'imposer par une autorité morale sans s'appuyer sur une force de police qui consacrerait l'hégémonie militaire de quelques Puissances. Ces craintes paraissent quelque peu exagérées ; nous constatons d'ailleurs avec satisfaction que l'idée de donner aux organes de la Société des Nations les pouvoirs nécessaires pour faire respecter le Droit est en marche. En effet, des hommes politiques tels M. Léon Bourgeois, et le Chef travailliste Barnes, des professeurs tels M. Van Vollenhoven, des soldats tels le Général Sarrail se sont prononcés pour la constitution d'une armée internationale. M. David Davies propose de placer le quartier général de cette police en Palestine afin que l'Etat-Major puisse agir sans craindre les menaces de l'Etat en rupture de Pacte, le Président Wilson lui-même semble avoir reconnu la nécessité d'armer la Justice internationale d'un bras séculier, puisqu'il, annonçant au Sénat la naissance de la Société des Nations, il préconisait la création d'une force collective commune supérieure à toute force de l'un des membres de la Ligue et à toute combinaison possible de forces (cf. WEHBERG H., *Der Kampf um die Schaffung einer internationalen Polizeimacht, Die Friedens-Warte* März 1932, p. 72 et suiv. ; VAN VOLLENHOVEN C., *Du droit*

de paix. *De jure pacis*, p. 204 et suiv. ; DAVIES D., *Le problème du XX<sup>e</sup> siècle*, p. 486 à 488 ; SCHELLE G., *L'élaboration du Pacte, Rask-Orstedsfonden, Les origines de l'œuvre et la Société des Nations*, vol. 1. p. 72).

340. Ce mot du Maréchal Foch est cité par M. Ferrero (*cf.* FERRERO G., *La fin des aventures, Guerre et Paix*, p. 24).

341. « ..... le droit international pour être efficace, a besoin du dégagement de la plus grande force au sein de la collectivité universelle. Cette force doit être organisée de telle sorte qu'elle puisse découvrir et réaliser les règles générales et lointaines de la solidarité humaine, et les opposer à l'immédiateté des égoïsmes individuels et collectifs. Nous souhaitons que le progrès humain fasse de cette plus grande force une force morale, ayant pour sanction la raison. En attendant ce miracle, l'ordre public international ne peut compter, comme l'ordre public interne, que sur la puissance sociale du législateur, du juge et du gouvernant internationaux. Il n'y a de droit que par la hiérarchie des normes et des institutions. Le droit international progressera dans la mesure où il deviendra superétatique, et périlitera dans la mesure où l'autarchie étatique se maintiendra » (SCHELLE G., *Règles générales du droit de la paix*, Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1933, tome IV, p. 693).

---

## Bibliographie

---

### 1. Ouvrages.

- AVRAMOFF (D.). — *Le Président du Conseil de la Société des Nations. Essai d'étude sur les pouvoirs du Président du Conseil de la Société des Nations en comparaison avec les présidents d'autres organismes internationaux à tendances universelles*. Bordeaux 1932.
- BARANDON (P.). — *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*. Genève et Paris 1933.
- BEUVE-MERY (M.). — *La compétence consultative de la Cour permanente de Justice internationale*. Paris 1926.
- BROWN SCOTT (J.). — *Le français, langue diplomatique moderne. Etude critique de conciliation internationale*. Paris 1924.
- CAPITANT (H.), et TROTABAS (L.). — *L'excès de pouvoir du T.A.M. et la compétence du Conseil de la S.D.N. dans l'affaire des Oplands hongrois*. Extrait de la *Revue générale de droit international public*. Paris 1928.
- COHN (G.). — *Kriegsverhütung und Schuldfrage. Mit einer Einleitung über die Mischung völkerrechtlicher und landesrechtlicher Elemente*. Leipzig 1931.
- CONWELL-EVANS (T.P.). — *The League Council in action. A study of the methods employed by the Council of the League of Nations to prevent war and to settle international disputes*. Oxford and London 1929.
- DAVIES (D.). — *Le problème du xx<sup>e</sup> siècle. Essai sur les relations internationales*. Paris 1931.
- DE BUSTAMANTE Y SIRVEN (A.S.). — *La Cour permanente de Justice internationale*. Paris 1925.
- DE LEVIS-MIREPOIX (E.). — *L'évolution de la procédure internationale d'enquête*. *Revue des sciences politiques*, tome LVII, 1934.
- DOBRIŃ (J.C.). — *Les Oplands hongrois et la réforme agricole roumaine*. Paris 1929.
- DONKER CURTIUS (F.). — *Structure juridique de la Convention d'assistance financière*. Extrait de la *Revue générale de droit international public* mai-juin 1933. Paris 1933.
- DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel*, troisième édition en cinq volumes. Paris 1924 à 1930.
- ERICH (R.). — *Observations sur le projet de convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre*. *Revue de droit international et de législation comparée*, tome XII, troisième série, 1931.

- FAUCHILLE (P.). — *Traité de droit international public*. Paris 1921 à 1926.
- FENWICK (C.G.). — *The arms embargo against Bolivia and Paraguay. The American Journal of international law*, vol. 28, 1934.
- FERRERO (G.). — *La fin des aventures. Guerre et Paix*. Paris 1931.
- GARÇON (E.). — *Le droit pénal. Origine, évolution, état actuel*. Paris 1922.
- GARNER (J.W.). — *Settlement of the Graeco-Bulgarian dispute. The American Journal of international law*, volume 20, 1926.
- GUANI (A.). — *Les mesures de coercition entre membres de la Société des Nations envisagées spécialement au point de vue américain*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*. Paris 1924.
- GUERMANOFF (D.). — *L'excès de pouvoir de l'arbitre*. Paris 1929.
- GUGGENHEIM (P.). — *Les mesures provisoires de procédure internationale et leur influence sur le développement du droit des gens*. Paris 1931.
- *Der Völkerbund in seiner politischen und rechtlichen Wirklichkeit*. Leipzig und Berlin 1932.
- HUDSON (M.O.). — *The United States Senate and the permanent Court of international justice. The American Journal of international law*, volume 20, 1926.
- KERTESZ (E.). — *Le droit international et l'affaire des mitrailleuses de Szent Gotthard*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*. Paris 1928.
- KUNZ (J.L.). — *Die intrasystematische Stellung des art. 11 des Völkerbundpaktes*. Leipzig 1931.
- KURZ (N.). — *L'art. 11 du Pacte et la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre*. Paris 1933.
- LAUTERPACHT (H.). — « Resort to war » and the interpretation of the Covenant during the Manchurian dispute. *The American Journal of international law*, volume 28, 1934.
- LE FUR (L.), et CHELVER (G.). — *Recueil de textes de droit international public*, deuxième édition. Paris 1934.
- LEVY (R.). — *A qui la Mandchourie ?* Paris 1932.
- LYSEN (A.). — *Le Pacte Kellogg. Documents concernant le traité multilatéral contre la guerre signé à Paris le 27 août 1928*. Leyde 1928.
- MARTIN (W.). — *Il faut comprendre la Chine*. Paris 1935.
- MAY (G.). — *Éléments de droit romain*. Paris 1927.
- MILLER (D.H.). — *The drafting of the Covenant*, deux volumes. New-York and London 1928.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — *Les Constitutions des Nations américaines*. Paris 1932.
- *Droit constitutionnel international*. Paris 1933.
- MONCHARVILLE (M.). — *Le conflit sino-japonais*. — Extraits de la *Revue générale de droit international public*, mars-avril 1933 et mai-juin 1932. Paris 1932 et 1933.
- MORGENTHAU (H.). — *La notion du « politique » et la théorie des différends internationaux*. Paris 1933.

OTTLIK (G.). — *Annuaire de la Société des Nations*, 1928, 1929 et 1930. Genève.

— *La Société des Nations et le désarmement*. Genève.

PELLA (V.V.). — *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*, deuxième édition. Bucarest 1926.

PHILIPSE (A.H.). — *Le développement des moyens de prévenir la guerre*. *Revue de droit international et de législation comparée*, tome XLII, troisième série, 1932.

— *Les fonctions consultatives de la Cour permanente de Justice internationale, leurs origines et leurs tendances*, 1928.

PETRASCU (N.N.). — *Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre Etats membres de la Société des Nations*. Paris 1927.

POLITIS (N.). — *La justice internationale*, deuxième édition. Paris 1924.

— *Les Nouvelles tendances du droit international*. Paris 1927.

— *Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*. Paris 1924.

RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*. Paris 1930.

— *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1930 au début de 1931*, premier supplément au *Commentaire du Pacte*. Paris 1931.

— *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1931 au début de 1932*, deuxième supplément au *Commentaire du Pacte*. Paris 1932.

— *La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1932 au début de 1933*, troisième supplément au *Commentaire du Pacte*. Paris 1933.

RICHES (C.A.). — *The Unanimity rule and the League of Nations*. Baltimore 1933.

SCELLE (G.). — *Précis de droit des gens, principes et systématique*. Première partie. Paris 1932. Deuxième partie. Paris 1934.

— *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de paix*. Paris 1919.

— *Le droit dans le conflit sino-japonais*, N° 8 de la série en langue française des brochures de l'Association suisse pour la Société des Nations. Glaris 1932.

— *L'arrêt du 10 janvier 1927 du T.A.M. roumano-hongrois dans les affaires dites agraires et le droit international*. — Extrait de la *Revue générale de droit international public*. Paris 1927.

— *L'Organisation internationale du travail et le B.I.T.* Paris 1930.

— *Règles générales du droit de la paix*. Académie de droit international, recueil des cours, tome IV, 1933. Paris 1934.

— *L'élaboration du Pacte*. Rask-Orstedjorden. Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, tome I, Copenhague 1923.

— *Le différend roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations. La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice internationale et le Conseil de la Société des Nations. Quelques opinions*. Paris 1928.

SCHIFFER (E.). — *Consultations à propos du litige hungaro-roumain. La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice interna-*

*Honale et le Conseil de la Société des Nations. Autres opinions.* Paris 1928.

SCHINDLER (D.). — *Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse de 1921 à 1925.* — Extrait de la *Revue de droit international et de législation comparée* 1925-1926.

SHOTWELL (J.T.). — *Le Pacte de Paris.* Paris 1930.

SIBERT (M.). — *Une phase nouvelle du différend roumano-hongrois. L'affaire des optants devant le Conseil de la Société des Nations* (17-19 septembre 1927). Paris 1927.

— *L'armistice dans le droit des gens.* Paris 1933.

TÉNÉKIDÈS (J.). — *De l'exception de litispendance devant les organismes internationaux.* — Extrait de la *Revue générale de droit international public.* Paris 1929.

TROTABAS (L.). — *La responsabilité de l'Etat en droit interne.* — Extrait de la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.* Paris 1932.

UNDEN (O.). — *Quelques observations sur la notion de guerre d'agression.* *Revue de droit international et de législation comparée*, tome XII, troisième série, 1931.

VAN VOLLENHOVEN (C.). — *Du droit de paix. De jure pacis.* La Haye 1932.

VERDROSS (A.). — *Le caractère obligatoire des décisions des tribunaux arbitraux internationaux et autres tribunaux concernant leur compétence et plus spécialement en ce qui concerne le litige hungaro-roumain concernant l'application de la réforme agraire en Transylvanie. La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice internationale et le Conseil de la Société des Nations. Autres opinions.* Paris 1928.

VERZIJL (J.H.W.). — *Volkenbondsverdrag, Statuut van het internationaal Gerechtshof en internationale Arbeidsorganisatie.* 1925.

WEBBERG (H.). — *Die Achtung des Krieges.* Berlin 1930.

— *Der Kampf um die Schaffung einer internationalen Polizeimacht. Die Friedens-Warte März 1932.*

WHITTON (J.B.). — *Le renforcement du Pacte de renonciation à la guerre.* Extrait de la *Revue générale de droit international public*, janvier-février 1932, Paris 1932.

WIGNIOLLE (A.). — *La Société des Nations et la révision des traités. Etude juridique.* Paris 1932.

WOOLSEY (L.H.). — *The Chaco dispute. The american Journal of international law*, volume 28, 1934.

YOSUKE TSURUMI. — *Le conflit sino-japonais.* Paris 1932.

*La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice internationale et le Conseil de la Société des Nations. Quelques opinions.* (Nous citons les opinions de MM. Dupuis, de Lapradelle, Scelle et Ripert). Paris 1928.

*La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice internationale et le Conseil de la Société des Nations. Autres opinions.* (Nous citons les opinions de MM. Breschi, Fachiri, Erich Kaufmann, Unden et Verdross). Paris 1928.

## 2. Publications officielles.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Dix ans de coopération internationale*. Genève 1930.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Dix ans de juridiction internationale, 1922-1932*. Leyde.

SECTION D'INFORMATION DU SECRÉTARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, *L'activité politique*, deux volumes. Genève.

SECTION D'INFORMATION DU SECRÉTARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Arbitrage, sécurité et réduction des armements. Documents et travaux de la cinquième Assemblée* (septembre 1924). Genève, le 31 octobre 1924.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal officiel*. Années 1920 (supplément spécial numéro 4, documents relatifs au différend entre la Pologne et la Lithuanie), 1921, 1923, 1925, 1926, 1927, 1929, 1931, 1934 (supplément spécial numéro 124).

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Actes de l'Assemblée* :

1. Séances plénières. années 1928, 1929, 1930 et 1931.
2. Première Commission. année 1923.
3. Troisième Commission. années : 1928, 1929, 1930 et 1931.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société depuis la douzième session de l'Assemblée A. 6*. 1932. Genève, le 15 juin 1932.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations*. Volume XIII, n° 2, adoption par l'Assemblée extraordinaire du rapport sur le différend sino-japonais. Février 1933.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Compte rendu de la treizième session ordinaire de l'Assemblée*.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Rapport de la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements* (première partie). A. 35. 1923. IX. Genève, le 15 août 1923.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Réponses du Comité spécial de juristes visé par la Résolution du Conseil du 28 septembre 1923. Observations des gouvernements des États membres de la Société*. C. 212. M. 72. 1926. V. Genève, le 22 mars 1926.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Règles adoptées par le Conseil pour l'exercice du droit d'investigation prévu par les Traités de Versailles, Saint-Germain, Trianon et Neuilly*, C. 729. 1926. IX. Genève, le 15 décembre 1926.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Rapports et résolutions concernant l'art. 16 du Pacte. Mémoire et recueil des rapports, résolutions et références préparés en exécution de la Résolution du Conseil du 8 décembre 1926*. A. 14. 1927. V. Genève, le 13 juin 1927.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Commission préparatoire de la Conférence du désarmement. Comité d'arbitrage et de sécurité* : 1° Note introductive aux trois mémoires relatifs à l'arbitrage, à la sécurité et aux articles du Pacte, présentée par le Président du Comité, d'accord avec les rapporteurs. 2° Mémoire sur l'arbitrage et la conciliation, présenté par M. Holsti, rapporteur. 3° Mémoire sur les questions relatives à la sécurité, présenté par M. Potlitz, rapporteur. 4° Mémoire sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte présenté par M. Rutgers, rapporteur. 5° Annexes C.A.S. 10. Genève, le 6 février 1928.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Documentation relative au différend entre la Bolivie et le Paraguay*. C. 619. M. 195. 1928. VII. Genève, le 26 décembre 1928.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Appel du Gouvernement chinois en vertu de l'art. 15 du Pacte. Rapport du Secrétaire général sur les mesures prises par la Société à l'occasion du différend sino-japonais A. (Extr.) 4. 1932*. VII. Genève, le 29 février 1932.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Comité pour l'amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris. Procès-verbal* (Genève du 25 février au 5 mars 1930). C. 160. M. 69. 1930. V. Genève, le 1<sup>er</sup> mai 1930.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Rapport du Comité pour l'amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris*. A. 8. 1930. V. Genève, le 8 mars 1930.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Commission préparatoire de la Conférence du désarmement. Comité d'arbitrage et de sécurité. Document pour la discussion à la onzième session de l'Assemblée du projet de convention sur l'assistance financière*. A. 15. 1930. VII. Genève, le 28 juin 1930.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement chargée de la préparation de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*. Série III, V, VI, VII, IX.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Comité spécial pour l'élaboration d'un projet de convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. Procès-verbal de la session tenue à Genève du 11 au 15 mai 1931*. A. 14. 1931. VII. Genève, le 25 juin 1931.

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Conférence pour la limitation et la réduction des armements. Propositions de la délégation française*. Conf. D/56. Genève, le 5 février 1932.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Publications* :

1<sup>re</sup> Série A. numéro 8.

2<sup>de</sup> Série B. numéros 2, 3, 4, 5, 12.

3<sup>de</sup> Série A. B. numéro 41.

CONFÉRENCE FINANCIÈRE INTERNATIONALE, *Rapport de la Conférence*. Bruxelles 1920.

## **Annexes**

## **ANNEXE I**

### **Le modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la Guerre**

#### *Préambule. (Liste des Chefs d'Etats)*

Sincèrement désireux de développer la confiance mutuelle en renforçant les moyens de prévenir la guerre,

Constatant que, dans ce but, la mission pacificatrice et conciliatrice du Conseil de la Société des Nations pourrait être facilitée par des engagements préalables que prendraient volontairement les Etats,

Ont décidé de réaliser dans un traité leur intention commune et ont désigné pour leurs plénipotentiaires :

#### *(Liste des plénipotentiaires)*

lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

*Article premier.* — Les Hautes-Parties contractantes s'engagent, pour le cas où un différend s'élèverait entre elles et où le Conseil de la Société des Nations 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 d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution d'un arrangement à proposer par le Conseil.

*Article 2.* — Dans le cas prévu à l'article premier, les Hautes-Parties contractantes s'engagent en outre à s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'aggraver ou d'étendre le différend.

*Article 3.* — Pour le cas où des hostilités, de quelque nature qu'elles soient, seraient déjà engagées sans que, toutefois, selon l'avis du Conseil, les possibilités d'un arrangement pacifique aient été épuisées, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer aux recommandations que le Conseil leur adresserait pour la cessation des hostilités en prescrivant notamment le retrait des forces qui auraient pénétré dans le territoire d'un autre Etat ou dans une zone démilitarisée en

vertu de traités internationaux et, en général, en les invitant à respecter leurs souverainetés respectives, ainsi que les obligations assumées concernant les zones démilitarisées.

*Article 4.* — Les Hautes-Parties contractantes entre lesquelles des hostilités seraient déjà engagées, prennent l'engagement de 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 conformément à l'art. 3.

*Article 5.* — Dans les cas visés aux art. 3 et 4, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités.

*Article 6.* — Les dispositions du présent traité ne s'appliqueront qu'à titre de réciprocité, c'est-à-dire pour des différends entre les Hautes-Parties contractantes.

*Article 7.* — Le présent traité ne pourra être interprété comme modifiant de quelque façon que ce soit la mission du Conseil de la Société des Nations, telle qu'elle résulte du Pacte.

*Article 8.* — Le présent traité portera la date de ce jour<sup>1</sup>; il sera ratifié. Les instruments de ratification seront transmis au Secrétaire général de la Société des Nations qui en notifiera la réception à tous les membres de la Société.

*Article 9.* — Le présent traité entrera en vigueur dès que toutes les ratifications auront été déposées.

Le présent traité, fait en un exemplaire, sera déposé aux archives de la Société des Nations.

Le Secrétaire général de la Société des Nations sera prié de remettre à chacune des Hautes-Parties contractantes des copies certifiées conformes.

*Article 10.* — Le présent traité aura une durée de .....

*Article 11.* — Le présent traité sera enregistré par le Secrétaire général de la Société des Nations à la date de son entrée en vigueur.

En foi de quoi les plénipotentiaires susnommés ont signé le présent traité.

Fait à ..... le .....

1. Date de la signature.

## ANNEXE II

### Avent-projet de Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre

[Indication des Hautes-Parties contractantes]

Sincèrement désireux de développer la confiance mutuelle  
en renforçant les moyens de prévenir la guerre,

Constatant qu'à cet effet la mission pacificatrice et concilia-  
trice du Conseil de la Société des Nations pourrait être facilitée  
par des engagements préalables que prendraient volontaire-  
ment les Etats,

Ont résolu de conclure une convention et, à cet effet, ont  
nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

[Désignation des plénipotentiaires]

Lesquels après avoir déposé leurs pouvoirs trouvés en bonne  
et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

*Article premier.* — Les Hautes-Parties contractantes s'enga-  
gent, pour le cas où un différend s'élèverait entre elles et où  
le Conseil de la Société des Nations en serait saisi, à accepter  
et à mettre à exécution les mesures conservatoires d'ordre non  
militaire ayant trait à l'objet même du différend que le Conseil  
agissant suivant les pouvoirs qu'il détient du Pacte de la  
Société des Nations, pourrait recommander en vue d'empêcher  
l'aggravation de ce différend.

*Article 2.*

*Proposition A.* — Dans les  
cas visés au premier alinéa de  
l'art. 11 du Pacte de la Société  
des Nations et sans préjudice  
de l'application éventuelle  
de l'art. 16 du Pacte, les  
Hautes-Parties contractantes  
s'engagent à se conformer aux

*Proposition B.* — Si, en cas  
de menace de guerre, le  
Conseil agissant en vertu  
des dispositions de l'art. 11  
du Pacte de la Société des  
Nations, recommande le re-  
trait des forces d'une des  
Hautes-Parties contractantes

mesures que le Conseil prescrirait pour assurer :

a) Le retrait des forces qui auraient pénétré sur le territoire d'un autre Etat ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux ;

b) Le retrait des forces navales en arrière des limites géographiques qui seront fixées par le Conseil à cet effet, les forces navales des deux Parties conservant toutefois toute liberté de déplacement en arrière de ces limites et les zones interdites laissant subsister les communications indispensables entre les divers territoires soumis à l'autorité de chaque Partie ;

c) L'interdiction de survol par des aéronefs militaires ou civils des Hautes-Parties contractantes intéressées, des frontières sur lesquelles ou à proximité desquelles le Conseil estimerait qu'il y a lieu de prendre cette mesure.

S'il n'existe pas sur la frontière intéressée de zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux, les Hautes-Parties contractantes s'engagent en outre à se conformer aux autres mesures que prescrirait le Conseil pour empêcher le contact entre les forces terrestres ou aériennes, sous réserve qu'il n'en résulte pas le retrait de ces forces en arrière des limites extérieures des organisations défensives de toute nature existant aux frontières des Hautes-Parties contrac-

qui auraient pénétré dans le territoire d'un autre Etat ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à s'y conformer sans retard.

Chaque Haute-Partie contractante s'engage également à se conformer à toute autre recommandation que le Conseil lui adresserait en vue de diminuer la menace de guerre ou d'y mettre fin, pour autant qu'elle ne la juge pas incompatible avec sa sécurité nationale ; toutefois, en pareil cas, elle fournira immédiatement au Conseil les raisons de son refus de se conformer à cette recommandation.

tantes intéressées au moment où le Conseil de la Société des Nations prend ces mesures.

*Article 3.*

*Proposition A.* — Dès qu'elles auront reçu notification des mesures décidées par le Conseil en application de l'art. 2, les Hautes-Parties contractantes intéressées prendront toutes dispositions pour en assurer l'exécution sans retard.

Au cas où, en raison de circonstances particulières ou d'actes d'hostilité de l'autre partie, une des Hautes-Parties contractantes l'estimerait indispensable, elle pourra notifier au Conseil qu'elle diffère l'exécution totale ou partielle des mesures prescrites par lui jusqu'à l'arrivée sur les lieux des commissaires qu'il aura chargés de veiller à l'exécution des mesures prescrites par lui aux deux parties. Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à donner à ces commissaires toutes facilités pour l'accomplissement de leur mission, soit à terre, soit à bord de leurs forces navales respectives.

Les règles à suivre pour la constitution et pour le fonctionnement des commissions de surveillance feront l'objet d'un règlement d'application qui sera préparé par les organismes compétents de la Société des Nations, de manière à pouvoir entrer en vigueur en même temps que la présente Convention.

*Proposition B.* — Si, dans les cas prévus à l'art. 2 ci-dessus, et en vue de s'assurer de l'exécution des mesures prescrites, le Conseil de la Société des Nations décide d'envoyer des représentants sur place, les Hautes-Parties contractantes prennent l'engagement de se prêter à toute action du Conseil en ce sens.

*Article 3bis*

*Proposition A.* — Si une violation des mesures définies à l'art. 2 est constatée par les commissaires visés à l'art. 3 et est maintenue en dépit des injonctions du Conseil, le Conseil avisera aux mesures à prendre pour faire cesser ladite violation et les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer aux recommandations qu'il leur ferait à cet égard.

Au cas où l'une des Parties intéressées, s'étant rendue coupable d'une violation volontaire et persistante des mesures prescrites, ouvrirait ou reprendrait les hostilités, sans que les commissaires nommés par le Conseil aient relevé à la charge de l'autre Partie une violation de même nature des prescriptions du Conseil, les Hautes-Parties contractantes considéreront l'action ainsi entreprise comme une agression flagrante non provoquée et comme un recours à la guerre, au sens de l'art. 16 du Pacte. Elles conviennent, en pareil cas, de se conformer, en ce qui les concerne, à l'égard de l'Etat contrevenant, aux dispositions dudit article.

*Article 4.* — Dans les cas visés aux articles premier, 2 et 3, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, le vote des représentants des Parties engagées dans le différend ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité.

*Article 5.* — Les dispositions de la présente Convention ne

s'appliqueront qu'entre les Hautes-Parties contractantes.

*Article 6.* — La présente Convention ne pourra être interprétée comme restreignant de quelque façon que ce soit la mission et les pouvoirs du Conseil de la Société des Nations, tels qu'ils résultent du Pacte.

*Article 7.* — La présente Convention pourra être signée jusqu'au ....., au nom de tout membre de la Société des Nations ou de tout Etat non membre auquel le Conseil de la Société des Nations aura à cet effet communiqué un exemplaire de ladite Convention.

*Article 8.* — La présente Convention sera ratifiée et les ratifications seront déposées au secrétariat de la Société des Nations.

Le Secrétaire général donnera connaissance de chaque dépôt aux membres de la Société des Nations et aux Etats non membres visés à l'art. 7, en indiquant la date à laquelle ce dépôt aura été effectué.

*Article 9.* — A partir du ....., tout membre de la Société des Nations et tout Etat non membre visé à l'art. 7, au nom duquel la Convention n'aura pas été signée à cette date, sera admis à y adhérer.

Son adhésion fera l'objet d'un acte déposé au secrétariat de la Société des Nations. Le Secrétaire général notifiera chaque adhésion à tous les membres de la Société des Nations et à tous les Etats non membres visés à l'art. 7, en indiquant la date à laquelle l'acte d'adhésion aura été déposé.

*Article 10.* — Un procès-verbal sera dressé par le Secrétaire général de la Société des Nations dès que des ratifications ou des adhésions auront été déposées au nom de ..... membres de la Société des Nations ou Etats non membres.

Une copie certifiée conforme de ce procès-verbal sera remise à chacun des membres de la Société des Nations et à tout Etat non membre visé à l'art. 7, par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations.

*Article 11.* — La présente Convention entrera en vigueur le ..... jour après la date du procès-verbal visé à l'art. 10, à l'égard des membres de la Société des Nations ou des Etats non membres au nom desquels des ratifications ou adhésions auront été déposées à la suite de ce procès-verbal.

A l'égard de chacun des membres ou Etats non membres au nom desquels des ratifications ou des adhésions seront ultérieurement déposées, la Convention entrera en vigueur le ..... jour après la date du dépôt de sa ratification ou de son adhésion.

Chacune des Hautes-Parties contractantes aura la faculté de faire savoir au Secrétaire général de la Société des Nations, au moment du dépôt de sa ratification ou de la notification de son adhésion et à l'exclusion de toute autre réserve, qu'elle subordonne la mise en vigueur de la Convention, en ce qui la concerne, à la ratification ou à l'adhésion notifiée au nom de certains Etats, expressément désignés par elle.

*Article 12.* — La présente Convention pourra être dénoncée à l'expiration de ..... années, à dater de son entrée en vigueur, conformément à l'art. 11.

Cette dénonciation sera notifiée par écrit au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en donnera connaissance à tous les membres et Etats non membres visés à l'art. 7.

Cette dénonciation ne produira effet qu'à l'égard du membre ou de l'Etat non membre qui l'aura notifiée ..... après la date à laquelle cette notification aura été reçue par le Secrétaire général.

*Article 13.* — La présente Convention sera enregistrée par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations dès sa mise en vigueur.

*Article 14.* — Les textes français et anglais de la présente Convention font également foi.

En foi de quoi, les plénipotentiaires susmentionnés ont signé la présente Convention.

Fait à ....., le ....., en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du secrétariat de la Société des Nations. Une copie certifiée conforme sera transmise par les soins du Secrétaire général à tous les membres de la Société des Nations et à tous les Etats non membres auxquels le Conseil de la Société des Nations aura communiqué un exemplaire de la présente Convention, conformément à son art. 7.

---

### **ANNEXE III**

#### **Proposition des délégations allemande et britannique à la troisième Commission en 1930**

(A. 1930. C. III, p. 59)

La délégation allemande propose de : modifier l'art. 2 alinéa 1 de la proposition B.

« Si en cas de menace de guerre, le Conseil, agissant en vertu des dispositions de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations, recommande :

a) de retirer les forces qui auraient pénétré dans le territoire d'un autre Etat ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux,

b) de tenir les forces armées de chacune des deux Parties à une distance déterminée des frontières de l'autre Partie suffisante pour prévenir des incidents susceptibles d'aggraver la situation.

Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à s'y conformer sans retard, sous réserve que, dans le cas visé à l'alinéa b, il n'en résulte pas l'abandon de forts ou fortins qui, en temps normal, sont occupés en permanence par des unités considérables.

Ajouter après l'art. 2, le nouvel article suivant :

Si, dans le cas visé à l'article précédent, le Conseil demande aux Hautes-Parties contractantes de donner à leurs forces armées l'instruction de ne pas commettre ni provoquer d'hostilités, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à prendre toutes mesures nécessaires à cet effet et appropriées aux circonstances ».

Proposition de la délégation britannique en vue d'amender la proposition précédente.

« Si, en cas de menace de guerre, le Conseil, agissant en vertu

des dispositions de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations, recommande le retrait des forces d'une des Hautes-Parties contractantes qui ont envahi ou menacé d'envahir le territoire d'un autre Etat ou l'une des zones démilitarisées en vertu de traités internationaux, les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer sans délai à cette recommandation. Si dans une telle recommandation, le Conseil propose le retrait des forces de l'une et de l'autre Partie en arrière d'une ligne fixée par le Conseil, cette ligne ne devra pas être fixée de façon à priver l'Etat intéressé de l'emploi de ses travaux de défense essentiels ».

---

## **ANNEXE IV**

### **Articles 10 à 17 du Pacte de la Société des Nations**

*Article 10.* — Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

*Article 11.* — 1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société.

2. Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

*Article 12.* — 1. Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil.

2. Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable, et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

*Article 13.* — 1. Les membres de la Société conviennent que,

s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon saisissante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire.

2. Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

3. La cause sera soumise à la Cour permanente de Justice internationale, ou à toute juridiction ou cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures.

4. Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues, et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

*Article 14.* — Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

*Article 15.* — 1. S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'art. 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

2. Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

3. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend.

S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

4. Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et des solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

5. Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

6. Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

7. Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute Partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

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

9. Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

10. Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'art. 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité

des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des Parties à le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des Parties.

*Article 16.* — 1. Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux art. 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte 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.

2. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

3. Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

4. Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

*Article 17.* — 1. En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres

aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des art. 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

2. Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

3. Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'art. 16 lui sont applicables.

4. Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

---

## **ANNEXE V**

### **RAPPORT APPROUVE PAR LE COMITE DU CONSEIL, LE 15 MARS 1927, AU SUJET DU POINT 1b) DE LA PROPOSITION FRANCAISE.**

**(Méthodes ou règlements propres à accélérer  
l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil  
pour donner effet aux obligations du Pacte)**

#### **I. Introduction**

a) Le comité n'a pas reçu mandat de donner une interprétation authentique de l'art. 11 du Pacte, ni même d'élaborer un code complet de procédure pour l'application de cette disposition. Son rôle se borne à faire certaines recommandations quant aux mesures qu'il juge propres et efficaces en vue de mettre à exécution les dispositions dudit article. Les recommandations suivantes s'inspirent :

- 1° Des précédents ;
- 2° Des résolutions antérieures de l'Assemblée et du Conseil ;
- 3° Des délibérations, tant de ces collèges que de diverses commissions instituées par la Société des Nations.

Il doit être bien entendu que les mesures dont il sera question ci-dessous ne sont indiquées qu'à titre d'exemple et que le comité ne prétend en aucune manière sous-estimer ou contester la valeur de celles qu'il n'aurait pas expressément mentionnées. On ne peut enfermer d'avance, dans des catégories rigides, les événements infiniment variés de la vie politique internationale. On ne saurait circonscrire, par des résolutions, des recommandations ou des vœux, les droits si étendus qui résultent pour la Société de son devoir essentiel : celui de sauvegarder efficacement la paix des nations. On trouvera, parmi les mesures recommandées, celles qui, par la faveur qu'elles ont rencontrée, par les résultats obtenus lors de leurs applications

antérieures, paraissent particulièrement efficaces. La liste s'en allongera sans doute à mesure qu'augmentera l'expérience acquise.

b) Si les mesures à prendre en vertu du paragraphe premier de l'art. 11 intéressent particulièrement certains Etats non membres du Conseil, ceux-ci doivent, en vertu du § 5 de l'art. 4 être appelés à siéger au Conseil. Il convient de remarquer que la procédure entamée en vertu de l'art. 11 n'est nullement exclusive de celle qui serait menée en vertu d'autres dispositions du Pacte. Quand le Conseil fut saisi de la question des îles Aaland par l'Empire britannique, ce fut en vertu de l'art. 11 ; ceci n'empêcha point le Conseil de se déclarer compétent en vertu du § 4 de l'art. 4 et d'appliquer en même temps, dans toute la mesure du possible, les art. 12, 15 et 17.

Il en résulte que, si l'une des mesures propres à préserver la paix est prise par le Conseil en vertu des dispositions de l'art. 15, le vote des représentants des Parties ne comptera pas, pour ce qui concerne cette mesure, dans le calcul de l'unanimité. Il va sans dire que le rapport dont il est question au § 6 de l'art. 15 pourra contenir toutes les recommandations que le Conseil estimera propres à amener la solution du différend et à prévenir la rupture.

c) S'il se faisait que la menace de guerre ne provienne pas d'un différend relevant de l'art. 15, rien n'empêcherait encore les membres du Conseil non directement mêlés au conflit de formuler des recommandations dont la valeur morale ne pourrait manquer d'être considérable.

d) En vertu de l'art. 11, toute guerre ou menace de guerre est déclarée affecter directement la Société tout entière, et la Société est chargée de prendre toute mesure propre à sauvegarder efficacement la paix des nations.

S'il n'y a pas menace de guerre, mais que quelque circonstance menace de troubler la bonne entente entre les nations dont dépend la paix, cette circonstance peut être signalée à l'Assemblée ou au Conseil par tout membre de la Société de façon à permettre à l'Assemblée ou au Conseil d'envisager ce qu'il y aurait éventuellement lieu de faire pour ramener cette bonne entente internationale.

## **II. Cas où la menace de guerre n'existe pas, ou ne présente pas un caractère pressant**

a) Le Conseil examinera le cas à une réunion, au besoin spéciale, à laquelle seront convoquées les parties en litige.

b) Le Conseil peut prier une organisation, ou même une personnalité désignée par lui, d'exercer auprès des parties une action conciliatrice.

c) Le Conseil peut également suggérer de soumettre la question à l'arbitrage ou au règlement judiciaire, conformément aux dispositions de l'art. 13 du Pacte.

d) S'il existe un doute sur les faits mêmes du litige, une commission de la Société des Nations pourra être envoyée sur les lieux pour déterminer exactement ce qui s'est passé ou ce qui est susceptible de se produire. Il est entendu que cette commission ne pourra se rendre sur le territoire d'aucun des Etats parties en litige sans le consentement de l'Etat auquel appartient le territoire en question.

e) Si, pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander, soit, dans certains cas appropriés, un avis consultatif à la Cour permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une commission de juristes désignés par lui.

## **III. Cas où la menace de guerre est imminente**

a) Tout devra être mis en œuvre pour que la réunion du Conseil soit tenue dans un délai strictement minimum. Le comité rappelle à ce sujet les recommandations qu'il a formulées dans son rapport précédent sur cet ordre de questions (document C. 677. M. 268. 1926. IX, du 4 décembre 1926).

b) Même avant la séance, il serait utile que le Président en exercice du Conseil envoyât aux Parties des télégrammes pour les inviter à s'abstenir de tous actes d'hostilité. La nature de cette demande devra nécessairement varier suivant les circonstances.

Si, en vertu de circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général estimait que le Président en exercice n'était pas en

état d'agir, il pourrait prier le plus récemment sorti de charge parmi les anciens présidents qui seraient disponibles de faire cette démarche au nom du Conseil.

c) Dès que le Conseil sera réuni, il insistera sans doute verbalement auprès des représentants des nations en litige pour faire ressortir la grande importance qu'il y a à éviter de troubler la paix.

d) De plus, le Conseil veillera à ce que le *statu quo ante* ne soit pas troublé d'une manière qui pourrait aggraver ou étendre le différend et compromettre ainsi la solution pacifique du conflit. A cet effet, il pourra indiquer aux Parties quels sont les mouvements de troupes, les opérations de mobilisation et les autres mesures de même nature dont il leur recommande de s'abstenir. Des mesures analogues d'ordre industriel, économique ou financier pourront être recommandées. Il priera les Parties de lui notifier, dans le plus court délai — dont il fixera éventuellement la durée —, leur accord à ce sujet.

Le détail de ces mesures, et même leur nature, dépendent évidemment de tout l'ensemble des circonstances qui accompagnent leur conflit. Il convient de signaler que, dans certains cas dont le Conseil a eu à s'occuper, il a délimité une zone neutre de part et d'autre de laquelle les Parties en conflit ont été invitées à retirer leurs troupes.

e) Pour se rendre compte de la manière dont seraient exécutées ces mesures, et pour se tenir au courant de la marche des événements, le Conseil pourra envoyer des représentants sur place. Le Secrétaire général, dûment autorisé par le Conseil, tiendrait des listes d'experts — politiques, économiques, militaires, etc. — établies en prenant pour base des listes fournies par les Etats membres de la Société des Nations, ainsi que des offres de service qui lui seraient adressées directement. Ces listes, classées par catégories, seraient tenues par le Secrétaire général à la disposition du Conseil qui, en cas de crise, aurait ainsi par devers lui des noms d'experts appropriés. Le Conseil pourra encore recourir dans ce but à des diplomates se trouvant dans le voisinage et représentant des Etats étrangers au conflit.

f) Si l'une des Parties au litige néglige de se conformer aux

avis et aux recommandations du Conseil, celui-ci envisagera les mesures à prendre. Il pourra manifester officiellement sa désapprobation ; il pourra encore recommander à ses membres de retirer tous leurs représentants diplomatiques accrédités auprès de l'Etat visé ou certaines catégories d'entre eux. Il pourra aussi prendre des mesures plus graves.

g) Si l'Etat en défaut persiste dans ses préparatifs ou dans ses actes hostiles, de nouvelles mesures d'avertissement pourront être prises, telles que, par exemple, une démonstration navale. Des démonstrations de ce genre ont été utilisées dans le passé. Il est possible que des démonstrations aériennes puissent être utilisées dans des limites raisonnables. D'autres mesures pourront paraître désirables suivant le cas.

#### IV. Observations générales

a) Il convient, d'ailleurs, de remarquer que les termes très généraux de l'art. 11 : « les mesures propres à sauvegarder la paix des nations » permettent d'envisager toutes les actions n'impliquant pas le recours à la guerre contre l'Etat récalcitrant. Celles qui ont été indiquées ci-dessus ne l'ont été qu'à titre d'exemple. Les circonstances peuvent, d'ailleurs, mener à modifier l'ordre de leur application.

b) Il va de soi que toutes les mesures envisagées ci-dessus seront appliquées par le Conseil sans perdre de vue la distinction entre le § 1 de l'art. 11 qui vise la menace de guerre et le § 2 qui vise les circonstances menaçant de troubler la bonne entente entre les nations.

c) Au sujet de chacune des mesures ci-dessus recommandées, les membres de la Société non représentés au Conseil devraient être tenus au courant. S'il y a lieu, ils pourraient être appelés à collaborer avec le Conseil, soit par l'envoi d'une communication à chacun d'eux, soit par convocation de l'Assemblée en session spéciale.

d) En cas de conflit entre Etats membres et Etats non membres, ou entre Etats non membres, l'art. 11 sera appliqué par le Conseil à la lumière des observations ci-dessus, en tenant compte des circonstances de chaque cas.

e) Si, malgré toutes les mesures recommandées ci-dessus, le recours à la guerre se produit, il est probable qu'elles auront permis de déterminer quel est l'Etat agresseur. Dans ce cas, on pourra mettre à exécution d'une façon plus rapide et plus efficace les dispositions de l'art. 16.

---

## ANNEXE VI

### Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la Guerre

*Sa Majesté le Roi des Albanais ; le Président du Reich allemand ; le Président fédéral de la République d'Autriche ; Sa Majesté le Roi des Belges ; Sa Majesté le Roi des Bulgares ; le Président de la République de Colombie ; Sa Majesté le Roi de Danemark et d'Islande ; le Président du Gouvernement de la République espagnole ; le Président de la République française ; le Président de la République hellénique ; le Président de la République de Lithuanie ; Son Altesse Royale la Grande-Duchesse de Luxembourg ; Sa Majesté le Roi de Norvège ; le Président de la République de Panama ; Sa Majesté la Reine des Pays-Bas ; le Président de la République du Pérou ; le Président de la République portugaise ; Sa Majesté le Roi de Siam ; Sa Majesté le Roi de Suède ; le Conseil fédéral suisse ; le Président de la République tchécoslovaque ; le Président de la République de l'Uruguay.*

Sincèrement désireux de développer la confiance mutuelle en augmentant l'efficacité des moyens de prévenir la guerre,

Constatant qu'à cet effet, la mission pacificatrice et conciliatrice du Conseil de la Société des Nations pourrait être facilitée par des engagements préalables que prendraient volontairement les Etats,

Ont résolu de conclure une convention et, à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

*Sa Majesté le Roi des Albanais :*

M. Lec Kurti, Ministre résident, Délégué permanent auprès de la Société des Nations.

*Le Président du Reich allemand :*

M. Hans H. Völkens, Consul général à Genève.

*Le Président fédéral de la République d'Autriche :*

M. E. Pflügl, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire, Représentant du Gouvernement fédéral auprès de la Société des Nations.

*Sa Majesté le Roi des Belges :*

M. Le Jeune de Münsbach, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près le Conseil fédéral suisse.

*Sa Majesté le Roi des Bulgares :*

M. N. Mouchanoff, Président du Conseil des Ministres et Ministre des Affaires étrangères et des Cultes.

*Le Président de la République de Colombie :*

Le Docteur A. J. Restrepo, Délégué permanent auprès de la Société des Nations.

*Sa Majesté le Roi de Danemark et d'Islande :*

M. William Borberg, Délégué permanent auprès de la Société des Nations.

*Le Président du Gouvernement de la République espagnole :*

M. Alejandro Lerroux García, Ministre d'Etat.

*Le Président de la République française :*

M. René Massigli, Ministre plénipotentiaire, Délégué adjoint à la douzième session de l'Assemblée de la Société des Nations.

*Le Président de la République hellénique :*

M. Nicolas Politis, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près le Président de la République française.

*Le Président de la République de Lithuanie :*

M. Petras Klimas, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près le Président de la République française.

*Son Altesse Royale la Grande-Duchesse de Luxembourg :*

M. Joseph Bech, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement.

*Sa Majesté le Roi de Norvège :*

M. Birger Braadland, Ministre des Affaires étrangères.

*Le Président de la République de Panama :*

M. Narciso Garay, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près le Président de la République française et près Sa Majesté britannique.

*Sa Majesté la Reine des Pays-Bas :*

M. W. I. Doude Van Troostwijk, Envoyé extraordinaire et

Ministre plénipotentiaire près le Conseil fédéral suisse.

*Le Président de la République du Pérou :*

M. A. Gonzalez-Prada, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près Sa Majesté britannique.

*Le Président de la République portugaise :*

M. Vasco de Quevedo, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près le Conseil fédéral suisse et près la Société des Nations.

*Sa Majesté le Roi de Siam :*

Son Altesse Sérénissime le Prince Damras, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près Sa Majesté britannique, Représentant permanent auprès de la Société des Nations.

*Sa Majesté le Roi de Suède :*

M. K. I. Westman, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près le Conseil fédéral suisse.

*Le Conseil fédéral suisse :*

M. Giuseppe Motta, Président de la Confédération suisse, Chef du Département politique fédéral.

*Le Président de la République tchécoslovaque :*

Le Docteur Eduard Benes, Ministre des Affaires étrangères.

*Le Président de la République de l'Uruguay :*

M. Enrique E. Buero, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près Sa Majesté le Roi des Belges et près Sa Majesté la Reine des Pays-Bas.

Lesquels, après avoir déposé leurs pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

*Article premier.* — Les Hautes-Parties contractantes s'engagent, pour le cas où il s'élèverait entre elles un différend dont le Conseil de la Société des Nations serait saisi, à accepter et à mettre à exécution les mesures conservatoires d'ordre non militaire ayant trait à l'objet même du différend que le Conseil, agissant suivant les pouvoirs qu'il tient du Pacte de la Société des Nations, pourrait recommander en vue d'empêcher l'aggravation de ce différend.

Le Conseil fixera la durée de ces mesures conservatoires. Il pourra la prolonger si les circonstances le rendent nécessaire.

*Article 2.* — Si, dans des circonstances qui, de l'avis du

Conseil, ne créent pas l'état de guerre entre les Puissances en cause, parties à la présente Convention, les forces d'une de ces Puissances ont pénétré sur le territoire ou dans les eaux territoriales de l'autre, ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux, ou les survolent, le Conseil peut prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation par lesdites forces. Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer sans retard aux mesures qui seront ainsi prescrites, sans préjudice des autres pouvoirs que le Conseil tient de l'art. 11 du Pacte.

*Article 3.* — Si les circonstances visées à l'art. 2 se sont produites ou si, en cas de menace de guerre, les conditions particulières, et, notamment les possibilités de contact entre les forces des Parties en cause le rendent nécessaire, le Conseil pourra fixer des lignes qui ne devront pas être dépassées par les forces terrestres, navales ou aériennes, ainsi que, en tant que besoin, pour éviter les incidents, par les aéronefs civils. Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à se conformer aux recommandations du Conseil à ce sujet.

Les lignes visées à l'alinéa précédent seront fixées, si possible, d'un commun accord avec les Parties en cause.

A défaut de pareil accord, le Conseil fixera ces lignes avec l'assentiment de la Partie dont les forces sont visées, étant entendu qu'il n'en résultera pas le retrait des forces en arrière des limites extérieures des organisations défensives existant aux frontières des Hautes-Parties contractantes intéressées, au moment où le Conseil de la Société des Nations prend sa décision, et que ces lignes ne comporteront l'abandon d'aucun autre ouvrage, position ou ligne de communication essentiels pour la sécurité ou le ravitaillement de la Partie intéressée.

Il appartiendra, en tout cas, au Conseil de déterminer le délai dans lequel lesdites lignes seront fixées dans les conditions ci-dessus indiquées.

Les Hautes-Parties contractantes conviennent, enfin, de donner aux commandants de leurs forces, si le Conseil le leur recommande, l'ordre catégorique de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter des incidents.

*Article 4.* — Le Conseil désignera, s'il le juge utile, ou si une

des Parties en cause le demande avant que le Conseil ait pris une des décisions visées aux art. 2 et 3, des commissaires chargés exclusivement de constater sur les lieux l'exécution des mesures conservatoires d'ordre militaire recommandées par le Conseil dans les conditions indiquées dans les art. 2 et 3.

En réglant l'exécution des mesures qu'il aura prescrites, il appartiendra au Conseil, sur la demande motivée d'une Haute-Partie contractante partie au différend, de faire coïncider cette exécution, autant qu'il le jugera nécessaire, avec l'arrivée des commissaires sur les lieux.

Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à accorder à ces commissaires toutes facilités pour l'accomplissement de leur mission.

Ces commissaires ne pourront procéder à une inspection plus étendue qu'il n'est nécessaire pour accomplir la mission définie dans le paragraphe premier. Ils ne pourront procéder non plus à aucune inspection d'une base navale ou aérienne ni à une inspection d'ouvrages ou d'établissements militaires dans un but autre que la constatation du retrait des forces.

Les règles à suivre pour la constitution et pour le fonctionnement des commissions de surveillance feront l'objet d'un règlement d'application qui sera préparé par les organismes compétents de la Société des Nations, de manière à pouvoir entrer en vigueur et même temps que la présente Convention.

*Article 5.* — Si une violation des mesures définies aux art. 2 et 3 est constatée par le Conseil et est maintenue en dépit de ses injonctions, le Conseil avisera aux moyens de tous ordres afin d'assurer l'exécution de la présente Convention.

Si la guerre éclate à la suite de cette violation, les Hautes-Parties contractantes considéreront ladite violation comme fournissant la présomption que la Partie qui s'est rendue coupable a recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte.

*Article 6.* — Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à assurer par les moyens dont elles disposent la publicité que le Conseil croirait devoir faire de ses délibérations, décisions et recommandations, lorsqu'il est saisi dans les hypothèses prévues dans la présente Convention.

*Article 7.* — Dans les cas visés aux art. 1, 2, 3, 4, 5 et 6, et

sauf mention contraire contenue dans ces articles, les décisions et recommandations du Conseil seront obligatoires aux fins de la présente Convention, si elles ont recueilli l'unanimité des voix, le vote des Parties engagées dans le différend ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité.

**Article 8.** — Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront qu'entre les Hautes-Parties contractantes.

**Article 9.** — La présente Convention ne pourra être interprétée comme restreignant, de quelque façon que ce soit, la mission et les pouvoirs du Conseil de la Société des Nations, tels qu'ils résultent du Pacte.

Elle ne saurait davantage porter atteinte au droit de libre passage à travers le canal de Suez prévu par la Convention sur la libre navigation du canal maritime de Suez, signée à Constantinople le 29 octobre 1888.

**Article 10.** — La présente Convention pourra être signée jusqu'au 2 février 1932 au nom de tout membre de la Société des Nations ou de tout Etat non membre auquel le Conseil de la Société des Nations aura, à cet effet, communiqué un exemplaire de ladite Convention.

**Article 11.** — La présente Convention sera ratifiée, et les ratifications seront déposées au secrétariat de la Société des Nations.

Le Secrétaire général donnera connaissance de chaque dépôt aux membres de la Société des Nations et aux Etats non membres visés à l'art. 10, en indiquant la date à laquelle ce dépôt aura été effectué.

**Article 12.** — A partir du 3 février 1932, tout membre de la Société des Nations et tout Etat non membre visé à l'art. 10, au nom duquel la Convention n'aura pas été signée à cette date, sera admis à y adhérer.

Son adhésion fera l'objet d'un acte déposé au secrétariat de la Société des Nations. Le Secrétaire général notifiera chaque adhésion à tous les membres de la Société des Nations et à tous les Etats non membres visés à l'art. 10, en indiquant la date à laquelle l'acte d'adhésion aura été déposé.

**Article 13.** — Un procès-verbal sera dressé par le Secrétaire général de la Société des Nations dès que des ratifications ou

des adhésions auront été déposées au nom de dix membres de la Société des Nations ou Etats non membres.

Une copie certifiée conforme de ce procès-verbal sera remise à chacun des membres de la Société des Nations et à tout Etat non membre visé à l'art. 10, par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations.

*Article 14.* — La présente Convention sera enregistrée par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations quatre-vingt-dix jours après la date du procès-verbal visé à l'art. 13. Elle entrera alors en vigueur à l'égard des membres de la Société des Nations ou des Etats non membres au nom desquels des ratifications ou adhésions auront été déposées à la date de ce procès-verbal.

A l'égard de chacun des membres ou Etats non membres au nom desquels des ratifications ou des adhésions seront ultérieurement déposées, la Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour après la date du dépôt de sa ratification ou de son adhésion.

Chacune des Hautes-Parties contractantes aura la faculté de faire savoir au Secrétaire général de la Société des Nations, au moment du dépôt de sa ratification ou de la notification de son adhésion et à l'exclusion de toute autre réserve, qu'elle subordonne la mise en vigueur de la Convention, en ce qui la concerne, à la ratification ou à l'adhésion notifiée au nom de certains Etats, expressément désignés par elle.

*Article 15.* — La présente Convention ne pourra pas être dénoncée avant l'expiration de cinq années à dater de son entrée en vigueur, conformément à l'art. 14.

Chaque dénonciation sera notifiée par écrit au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en donnera connaissance à tous les membres de la Société des Nations et aux Etats non membres visés à l'art. 10. Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Haute-Partie contractante qui l'aura notifiée et une année après que la notification aura été reçue par le Secrétaire général.

*Article 16.* — Les textes français et anglais de la présente Convention font également foi.

En foi de quoi les plénipotentiaires susmentionnés ont signé la présente Convention.

Fait à Genève, le vingt-six septembre mil neuf cent trente et un, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du secrétariat de la Société des Nations. Une copie certifiée conforme sera transmise par les soins du Secrétaire général à tous les membres de la Société des Nations et à tous les Etats non membres auxquels le Conseil de la Société des Nations aura décidé de communiquer un exemplaire de la présente Convention, conformément à son art. 10.

---

# Table des Matières

## INTRODUCTION

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Les suggestions de la délégation allemande .....                                             | 3  |
| § 2. L'élaboration du modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre ..... | 6  |
| § 3. Transformation du modèle de Traité en une Convention générale .....                          | 11 |
| § 4. L'élaboration de la Convention générale .....                                                | 22 |

## PREMIÈRE PARTIE

### L'ART. 11 DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Chapitre Premier. — Origine de l'art. 11 du Pacte .....                                                 | 29 |
| § 1. La guerre est un acte de gouvernement qui intéresse la Société tout entière .....                  | 29 |
| § 2. La Société des Nations doit intervenir pour le maintien de la Paix .....                           | 31 |
| § 3. La liaison entre l'art. 11 et l'art. 18 du Pacte .....                                             | 33 |
| Chapitre II. — Le Conseil dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'art. 11 du Pacte .....         | 38 |
| § 1. Les décisions du Conseil en cas de guerre imminente .....                                          | 38 |
| N° 1. Le conflit gréco-bulgare de 1923 .....                                                            | 38 |
| N° 2. L'affaire sino-japonaise .....                                                                    | 43 |
| § 2. L'attitude du Conseil lorsqu'il n'y a pas de menace de guerre imminente .....                      | 48 |
| N° 1. L'affaire des mitrailleuses de Szent Gotthard .....                                               | 48 |
| N° 2. L'affaire de l'expropriation des biens situés en Roumanie, appartenant aux Optants hongrois ..... | 50 |
| Chapitre III. — La portée de l'art. 11 .....                                                            | 60 |
| § 1. Généralités .....                                                                                  | 60 |
| § 2. Convocation du Conseil. Attributions du Président en exercice .....                                | 61 |
| § 3. Le Conseil et le maintien de la Paix .....                                                         | 64 |
| §§ 1. Le devoir d'intervention .....                                                                    | 64 |
| §§ 2. Le rétablissement du <i>status quo ante bellum</i> .....                                          | 66 |
| §§ 3. Le Conseil propose la conclusion d'un armistice .....                                             | 68 |

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 4. <i>Les conséquences résultant du refus d'exécuter les ordonnances du Conseil</i> .....    | 70 |
| § 5. <i>Responsabilités encourues ensuite de la violation du Pacte</i> .....                   | 73 |
| § 6. <i>Le Conseil médiateur dans les conflits internationaux</i> .....                        | 75 |
| §§ 1. <i>Le rôle du Conseil</i> .....                                                          | 75 |
| §§ 2. <i>Le Conseil prescrit des mesures conservatoires d'ordre non militaire</i> .....        | 77 |
| §§ 3. <i>Le Conseil organise une procédure d'enquête</i> .....                                 | 81 |
| §§ 4. <i>Le Conseil sollicite l'avis de la Cour permanente de Justice internationale</i> ..... | 87 |

## DEUXIÈME PARTIE

### LA CONVENTION GÉNÉRALE EN VUE DE DÉVELOPPER LES MOYENS DE PRÉVENIR LA GUERRE

|                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Chapitre premier. — But, forme et portée de la Convention</b> ...                                                                                   | 95  |
| § 1. <i>But de la Convention</i> .....                                                                                                                 | 95  |
| § 2. <i>Forme de la Convention</i> .....                                                                                                               | 97  |
| § 3. <i>Portée de la Convention</i> .....                                                                                                              | 99  |
| <b>Chapitre II. — Les pouvoirs reconnus au Conseil par la Convention générale</b> .....                                                                | 102 |
| § 1. <i>Les mesures conservatoires d'ordre non militaire</i> .....                                                                                     | 102 |
| § 2. <i>Les mesures d'ordre militaire</i> .....                                                                                                        | 106 |
| § 3. <i>Le contrôle</i> .....                                                                                                                          | 111 |
| § 4. <i>Les sanctions</i> .....                                                                                                                        | 115 |
| § 5. <i>Publicité des délibérations, décisions et recommandations du Conseil</i> .....                                                                 | 119 |
| <b>Chapitre III. — La règle de l'unanimité</b> .....                                                                                                   | 121 |
| § 1. <i>Généralités</i> .....                                                                                                                          | 121 |
| § 2. <i>Force obligatoire des décisions du Conseil</i> .....                                                                                           | 123 |
| <b>Chapitre IV. — Enregistrement, mise en vigueur, dénonciation de la Convention générale. Valeur authentique des textes anglais et français</b> ..... | 125 |
| § 1. <i>Enregistrement et mise en vigueur</i> .....                                                                                                    | 125 |
| § 2. <i>Dénonciation</i> .....                                                                                                                         | 126 |
| § 3. <i>Valeur authentique des textes anglais et français</i> .....                                                                                    | 128 |

## CONCLUSIONS

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. <i>L'importance et la nature juridique de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre</i> ..... | 130 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 2. <i>Les lacunes de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre ou les conditions nécessaires au maintien de la Paix</i> ..... | 134 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## NOTES COMPLÉMENTAIRES

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| Note 1 à note 341 ..... | 139 |
|-------------------------|-----|

## BIBLIOGRAPHIE

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 1. <i>Ouvrages</i> .....                 | 229 |
| 2. <i>Publications officielles</i> ..... | 233 |

## ANNEXES

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. <i>Modèle du Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre</i> .....                     | 237 |
| II. <i>Avant-projet de Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre</i> ..... | 239 |
| III. <i>Proposition des délégations allemande et britannique à la troisième Commission en 1930</i> .....  | 245 |
| IV. <i>Articles 10 à 17 du Pacte de la Société des Nations</i> .....                                      | 247 |
| V. <i>Rapport approuvé par le Comité du Conseil, le 15 mars 1927</i> ....                                 | 252 |
| VI. <i>Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre</i> .....                | 258 |

---

Imprimerie F. BOISSEAU, 34, rue du Taur. — TOULOUSE