

DPF IdN 1919-19

30

Notes

Jan 1922

sur certains aspects juridiques des articles 1 à 6 de la
Résolution de Cannes du 6 janvier 1922.

Ad article 1. (Les nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de la propriété, leur économie et leur gouvernement. Il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard.)

a) L'article cité statue tout d'abord le principe de la non-intervention à l'égard du système de gouvernement d'autres pays. Ce principe constitue une confirmation pure et simple d'une règle du droit des gens qui n'est plus guère contestée aujourd'hui. Un droit d'intervention dans les affaires constitutionnelles d'un autre Etat n'existe pas, sauf dans les cas où une intervention est la conséquence d'une obligation spéciale ou générale acceptée par un Etat (p.ex. un traité de protectorat), car "ce serait la négation du droit incontestable de souveraineté qui est un élément essentiel de l'existence même des Etats" (cf. Despagnet et de ~~Beck~~ No 193; Oppenheim I § 134. Ullmann § 163, etc.etc.). La doctrine du droit international est aujourd'hui presque unanime à reconnaître que l'immixtion dans les questions de politique intérieure, qui était pratiquée, par exemple, par la Sainte Alliance dans sa lutte contre la révolution, constitue un attentat contre la souveraineté d'autres Etats. La partie de l'article 1er de la Résolution de Cannes qui défend



toute ingérence dans le système de gouvernement d'autres Etats n'apporte donc aucune innovation au droit international public existant et représenterait uniquement une modification d'une règle indiscutée de la coutume internationale.

Au moment de la constitution de la Société des Nations, on a essayé de faire valoir que l'article Ier du Pacte portait atteinte au principe de non-intervention, en statuant que seuls des "Etats, Dominions et Colonies, qui se gouvernent librement" (fully self-governing States, Dominions or Colonies") peuvent devenir Membres de la Société. Mais, en soutenant cette thèse, on a oublié que la Société des Nations n'est pas la communauté internationale toute entière, mais uniquement un groupement d'Etats dans cette communauté qui a naturellement pleine liberté de fixer les conditions dans lesquelles il veut s'élargir, mais qui ne peut pas prétendre que tout sujet de droit international doive, en toutes circonstances, satisfaire à ces conditions. Il n'y a donc pas la moindre opposition entre le droit de la Société des Nations et le principe de non-intervention dans les affaires constitutionnelles qui est formulé, d'une manière intéressante, dans l'article Ier de la Résolution de Cannes.

b) Si rien ne s'oppose à l'acceptation du principe que les nations ne peuvent pas s'immiscer dans le système de gouvernement d'autres Etats, la déclaration qu'il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même son régime de propriété et son économie peut, le cas échéant, donner lieu à certaines réserves. On ne peut pas se dissimuler les conséquences que pourrait entraîner une reconnaissance de cette maxime comme règle générale de droit international public. Il est vrai que la doctrine du droit des gens a complètement abandonné, de nos jours, la théorie des "droits fondamentaux" et notamment du "droit fondamental du commerce" dont s'inspirait l'école rationaliste. On admet que, du point de vue du droit international, chaque Etat est li-

bre d'édicter, vis-à-vis de ses nationaux, la législation qui lui convient et que seule l'application de certaines lois qui sont contraires aux principes généralement admis dans les pays civilisés à des étrangers peut faire l'objet de réclamations internationales. Or, le point No 2 de la Résolution de Cannes entend sauvegarder expressément les droits des étrangers qui fournissent des fonds pour le relèvement économique d'un pays, de sorte que la liberté des Etats d'organiser à leur gré "leur régime de propriété et leur économie" est effectivement limitée par certaines entraves d'ordre international. Néanmoins, il paraît nécessaire d'examiner si ces limitations ne doivent pas être précisées davantage. En vertu de la coutume internationale, tout Etat souverain a le droit d'intervenir par la voie diplomatique pour la défense "de la personne et de la propriété" de ses nationaux à l'étranger. Il est évident que ce droit pourrait devenir caduc ou inapplicable dès l'instant où un Etat pourrait se prévaloir du principe contenu dans la Résolution de Cannes et déclarer, par exemple, que toute propriété étant abolie sur son territoire, il ne saurait ^{admettre} craindre une intervention d'un Etat étranger pour la sauvegarde d'un "droit de propriété". Pour parer à cette éventualité — qui n'est pas entièrement écartée, semble-t-il, par les dispositions de l'article 2 édictées en faveur des capitaux destinés à aider un pays — on pourrait peut-être substituer à la formule de Cannes ("... les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de propriété") une formule de la teneur suivante: "....les principes suivant lesquels elles entendent organiser sur leur territoire le régime de propriété de leurs ressortissants."

Il y aurait peut-être aussi lieu d'examiner si la reconnaissance du principe de la "liberté des Etats d'organiser leur économie" n'impliquerait pas également l'abandon de certains droits de protection diplomatique qui sont consacrés par

la coutume internationale. Si l'idée de proclamer un nouveau principe de non-intervention dans les affaires économiques d'autres pays par analogie au principe de non-intervention politique a sans doute quelque chose d'attrayant, on doit pourtant se rendre compte que la reconnaissance explicite de la faculté de restreindre l'étendue de transactions commerciales et de nationaliser le commerce rendra effectivement illusoire le bénéfice des stipulations qui, jusqu'ici, constituaient une partie essentielle des traités de commerce et qui garantis-
saient, entre autres, la "liberté du Commerce" des ressortissants d'un Etat contractant sur le territoire de l'autre. Dans ces conditions, il serait peut-être préférable si la déclaration de principe que la Conférence de Gênes sera appelée à adopter sur la base de la Résolution de Cannes ne faisait point mention de l'économie nationale des Etats. La faculté des Etats d'orienter à leur gré leur politique économique n'a d'ailleurs pas besoin d'être formulée, car elle découle de la notion de la souveraineté. Elle n'est limitée que par le devoir de respecter les intérêts légitimes d'autres pays.

Ad article 2. (Toutefois, il n'est possible de disposer de capitaux étrangers pour venir en aide à un pays que si les étrangers qui fourniront les fonds ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés).

Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, cet article de la résolution de Cannes se borne à établir une disposition pour la sauvegarde des intérêts des étrangers qui fournissent des fonds. Il serait cependant équitable d'assimiler au capital étranger le travail manuel et intellectuel des ressortissants d'autres pays. Il ne s'agit pas uniquement de protéger le capital investi mais aussi d'assurer une protection au produit du travail. Une très légère modification du texte de l'article 2 de la résolution de Cannes suffirait pour exprimer cette idée. On pourrait, par exemple, faire suivre l'expression " les bénéfices de leurs entreprises " par les mots : "ainsi que le produit de leur travail".

Ad article 3. (Ce sentiment de sécurité ne peut être rétabli que si les nations (ou les Gouvernements des nations), désirant obtenir des crédits étrangers, s'engagent librement:

a) A reconnaître toutes les dettes et obligations publiques qui ont été ou qui seront contractées ou garanties par l'Etat, les municipalités et les autres organismes publics et à reconnaître également l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut d'indemniser pour les pertes ou les dommages qui leur ont été causés du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété;

b) A établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux ou autres.

A) L'alinéa a émet un principe qui ne saurait, semble-t-il, être accepté sans autre comme ^{une} règle du droit des gens futur qui serait applicable à tous les Etats. La reconnaissance de ce principe impliquerait l'obligation internationale des Etats de garantir non seulement les dettes qu'ils ont contractées eux-mêmes, mais aussi celles des municipalités et d'autres organismes publics. Il paraît à première vue matériellement impossible que tous les Etats assument, d'une façon générale, cette obligation. La structure des Etats fédératifs, par exemple, dans lesquels la souveraineté fiscale ne réside pas uniquement dans l'autorité centrale, mais aussi et surtout dans les Etats membres ne permettrait pas même de l'accepter sans autre. Il en résulte que ce point de la résolution de Cannes doit avoir, s'il est accepté, plutôt le caractère d'un vœu ou d'une maxime politique que d'une obligation contractuelle.

Toute la rédaction de l'alinéa a de l'article 3 est d'ailleurs trop adoptée au cas particulier de la Russie pour pouvoir constituer une règle générale de droit international public. En tout cas, il serait nécessaire de préciser les cas de "confiscation et de séquestration de la propriété" qui donnent droit à réparation.

B) La conférence préliminaire des Etats neutres à Stockholm a déjà signalé la nécessité de préciser la portée de l'alinéa b de l'article 3 concernant l'établissement d'un "système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux et autres". En vue d'écarter tout danger d'une ingérence des pays créanciers dans l'administration judiciaire des pays débiteurs, il devrait être bien précisé que ce système légal serait établi sous la souveraineté exclusive de chaque Etat.

Ad article 4. (Les nations devront disposer de moyens d'échange convenables. D'une manière générale, des conditions financières et monétaires doivent exister qui offrent au commerce des garanties suffisantes.)

Cet article aussi contient un programme plutôt qu'une obligation précise. Dans sa forme très vague actuelle, il ne peut donc pas donner lieu à des controverses juridiques.

Ad article 5. (Toutes les nations doivent engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du système politique établis dans d'autres pays).

Lors des conversations préliminaires qui ont eu lieu à Stockholm entre les représentants des Etats neutres, on a déjà reconnu le risque qu'on courait en interprétant cet article d'une manière trop extensive. De nombreux Etats auraient certainement, comme la Suisse, un intérêt à ce que l'engagement " de s'abstenir de toute propagande subversive " ne comporte pas l'obligation de réprimer sur leur territoire toute propagande individuelle qui pourrait se diriger contre le système gouvernemental d'autres pays. Le danger d'une pareille interprétation serait écarté d'emblée, semble-t-il, si l'expression " toutes les nations " était remplacée par les termes " tous les Gouvernements " ou tout simplement par l'expression usuelle " Les Hautes Parties Contractantes ".

- 9 -

Ad article 6. (Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins).

La portée de cet article, qui peut être considéré comme une prémisse à l'article 10 du Pacte de la Société des Nations et qui doit constituer le noyau du système préconisé par la Grande-Bretagne pour le maintien de la paix, a déjà été examinée dans une étude précédente. Les petits Etats auraient, semble-t-il, tout intérêt à appuyer cet article qui pourra être incorporé sans grandes difficultés dans le droit de la Société des Nations et qui présente l'avantage d'établir un régime de paix aussi en dehors du cadre de la Société. La teneur de cet article ressemble d'ailleurs beaucoup au texte de l'article 3 de l'avant-projet d'un Pacte de la Société des Nations qui a été élaboré, en 1918/ 1919 par la Commission consultative suisse.