

AIDE-MÉMOIRE

Il serait désirable d'examiner, tout d'abord, la nature juridique des réponses du Comité de juristes. Le Conseil ne s'est, en effet, pas prononcé sur ce point dans sa résolution du 13 mars 1924, approuvant en bloc les réponses.

Le Pacte de la Société des Nations ne contient aucune disposition quant à la manière de procéder pour l'interpréter. Il ne semble, cependant, guère douteux que c'est à l'organe de la Société auquel il incombe de traiter un cas concret qu'il appartient également d'*interpréter le Pacte en vue de son application*. Une telle interprétation ne revêt, naturellement, aucun caractère obligatoire en dehors du cas qui l'a provoquée. Il appartient à la Cour permanente de Justice internationale de donner, dans un avis consultatif, une *interprétation abstraite du Pacte*. Il n'est guère contestable que les réponses du Comité de juristes, telles qu'elles ont été approuvées par le Conseil, n'ont pas un caractère obligatoire. Cette opinion a déjà été défendue par M. G. Ador, membre de la délégation suisse, dans le discours qu'il a prononcé à la séance plénière de l'Assemblée du 8 septembre 1924, à l'occasion de la discussion sur l'œuvre du Conseil. Parlant des réponses des juristes, M. Ador a dit:

«Le Conseil en a pris acte et ce document ne peut être considéré comme une interprétation authentique du Pacte et comme ayant un caractère obligatoire.»

Et M. Ador soulignait le fait qu'en particulier, l'Assemblée de la Société des Nations ne saurait être liée par une interprétation du Conseil lorsqu'il ajoutait:

«La souveraineté de l'Assemblée doit rester entière en ce qui concerne l'interprétation du Pacte.»

D'autres orateurs soutinrent le même point de vue. En effet, il ne subsiste aucun doute à ce sujet: Il appartient aux Parties contractantes seules – abstraction faite des cas mentionnés ci-dessus – d'interpréter un traité international. Il serait contraire à ce principe que le Conseil, dans lequel un nombre limité d'Etats Membres sont représentés, eût la faculté de donner du Pacte une interprétation qui serait obligatoire pour les autres Membres. L'Assemblée, par contre, en tant qu'organe qui réunit tous les Etats contractants, peut donner par une décision unanime, – décision qui ne revêt, cependant, pas un caractère absolument obligatoire, – une interprétation abstraite du Pacte. C'est vers une décision de ce genre que pourrait tendre, semble-t-il, la discussion à laquelle les réponses des juristes donneraient lieu à l'Assemblée.

En ce qui concerne son *interprétation authentique*, au sens strict du mot, le Pacte ne renferme, on l'a dit, aucune disposition. Il faut admettre, néanmoins, que les principes en usage pour l'interprétation du droit public interne devraient trouver ici, par analogie, leur application. De même que l'on ne peut donner l'interprétation authentique d'une loi que par la voie législative, il y aurait lieu d'appliquer au Pacte de la Société des Nations la procédure de révision prévue à l'article XXVI (voir à ce propos les déclarations qui ont été faites à la première Commission de la IIe Assemblée par M. Motta et par M. Erich, délégué finlandais; Actes de la IIe Assemblée, tome I, pages 96–97). Toutefois, cette méthode d'interprétation ne peut guère être envisagée dans le cas particulier.

Après ces remarques d'ordre général, passons à l'examen des points particuliers.

1ère question.

«Le Conseil, saisi par un Membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce Membre comme «susceptible d'entraîner une rupture» conformément aux termes de l'article XV du Pacte,

6. Als Annex abgedruckt.

doit-il, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle application est bien fondée?»

1ère réponse.

«Le Conseil, saisi par un Membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce Membre comme «susceptible d'entraîner une rupture» conformément aux termes de l'article XV du Pacte, ne doit pas, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée.

Le Conseil peut, à tout moment, apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action.»

On pourrait conclure, de la teneur du premier alinéa de cette réponse (Le Conseil ne doit pas ...; the Council ... is not bound ...) ainsi que du deuxième (Le Conseil peut ...; the Council may ...) que le Conseil n'est pas *obligé* d'examiner la question de savoir si le différend est susceptible d'entraîner une rupture, mais qu'il est libre de le faire. Il ne serait ainsi pas tenu de se saisir d'un différend qui lui serait soumis conformément à l'article XV, alinéa 1er, du Pacte de la Société des Nations, s'il ne l'estimait pas «susceptible d'entraîner une rupture». Cela ne nous paraîtrait pas correspondre à l'esprit du Pacte. Il faut, à notre avis, laisser à chaque Membre de la Société des Nations la faculté d'apprécier si le conflit est susceptible d'entraîner une rupture et si, par conséquent, il doit être porté devant le Conseil, conformément à l'article XV. La question de savoir si un différend est susceptible d'entraîner une rupture dépend tellement d'éléments purement subjectifs que seuls les intéressés eux-mêmes sont en état d'apprécier la gravité de ces éléments. Le Conseil, lui, manquerait d'un critère objectif. C'est pourquoi il est tenu de se saisir de tout différend qui lui est soumis conformément à l'article XV, alinéa 1er (exception faite des cas mentionnés dans les réponses 2 et 3).

Une comparaison entre les articles XIII et XV du Pacte semblerait conduire à la même conclusion. L'article XIII vise la procédure arbitrale ou judiciaire. Celle-ci peut trouver application s'il n'est pas possible de régler le différend «de façon satisfaisante par la voie diplomatique». Cette dernière disposition ne figure pas à l'article XV, qui pose les principes de la procédure en cas d'appel au Conseil. Des négociations diplomatiques ne doivent, donc, pas nécessairement précéder l'appel au Conseil. Il faut laisser, dans une large mesure, à l'appréciation des Etats intéressés le soin de décider s'ils veulent ou non poursuivre ces négociations. Dans son arrêt du 30 août 1924, concernant l'affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine (Publications de la Cour, Série A, No 2), la Cour permanente de Justice internationale a dit à ce propos (page 13): «L'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative. Une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches; ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée; cette conversation a pu être très courte; tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à un non possumus ou à un non volumus péremptoire de l'une des Parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique ... (page 15): La Cour se rend bien compte de toute l'importance de la règle suivant laquelle ne peuvent être portées devant elle que des affaires qui ne sont pas susceptibles d'être réglées par négociations; elle reconnaît, en effet, qu'avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques. Cependant, pour l'application de cette règle, la Cour ne peut pas se dispenser de tenir compte, entre autres circonstances, de l'appréciation des Etats intéressés eux-mêmes, qui sont les mieux placés pour juger des motifs d'ordre politique pouvant rendre impossible la solution diplomatique d'une contestation déterminée.»

Si, donc, même là où la disposition de l'article XIII visant l'échec des négociations diplomatiques doit trouver son application, l'avis des Etats quant à l'opportunité de faire appel à la Cour de Justice ou au Tribunal arbitral est déterminant, cet avis devrait l'être a fortiori là où, comme à l'article XV, une disposition analogue n'a pas été insérée.

C'est sur ces quelques points qu'il nous semblerait désirable que la première réponse fût précisée.

2ème question.

«Le Conseil, saisi, conformément à l'article XV, paragraphe I, par un des Membres de la Société des Nations, doit-il, à la demande d'une Partie, soit d'office, surseoir à l'examen du différend quand, par une autre voie, se poursuit, du consentement des Parties, la solution de ce différend?»

2ème réponse.

«Quand un différend est, contrairement aux termes de l'article XV, alinéa I, porté devant le Conseil, à la requête de l'une des Parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête.

Si, d'accord entre les Parties, la même affaire entre lesdites Parties se trouve avoir été précédemment portée devant une autre juridiction et s'y poursuit régulièrement ou se poursuit de même par une autre voie, il est conforme aux principes généraux du droit que le renvoi puisse être demandé et ordonné.»

La réponse des juristes distingue deux cas et prévoit pour chacun d'eux une solution spéciale. Le premier cas est celui dans lequel le différend «fait l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque»; on est en présence du second quand l'affaire «se trouve avoir été portée devant une autre juridiction et s'y poursuit régulièrement ou se poursuit de même par une autre voie».

Dans le premier cas, le Conseil doit «se refuser à procéder à l'examen de la requête». Cette réponse doit être considérée comme satisfaisante. Il est conforme, d'ailleurs, aux stipulations des articles XII à XV du Pacte qu'un différend qui est soumis à la procédure arbitrale ou judiciaire ne puisse pas être porté en même temps devant le Conseil.

Mais tout en étant exacte, cette réponse pourrait donner lieu à des malentendus qu'il est utile d'éviter: Elle pourrait faire croire que le Conseil n'est incompetent que si le différend fait *déjà* l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire, alors qu'il va de soi qu'il doit également se refuser à examiner le fond de l'affaire dans les circonstances suivantes:

1) lorsqu'aucune instance quelconque n'est encore saisie du différend, mais que les Parties sont tenues en vertu d'une convention de le porter devant une instance arbitrale ou judiciaire;

2) lorsque le conflit est déjà pendant ou doit obligatoirement être porté devant une instance de conciliation et que les Parties sont obligées d'en saisir une instance arbitrale ou judiciaire en cas d'échec de la procédure de conciliation.

Les mêmes raisons, en effet, exigent que le Conseil se déclare incompetent quand le différend fait déjà l'objet d'une procédure judiciaire ou arbitrale et lorsqu'il s'agit des cas qui viennent d'être mentionnés.

Les membres de la Société des Nations sont libres de compléter et de renforcer par des conventions particulières les obligations tout à fait générales qu'ils ont contractées en matière de règlement pacifique de leurs différends par leur participation à la Société des Nations. Des accords de ce genre ne peuvent qu'étayer le principe fondamental de la Société des Nations, la solution pacifique des conflits internationaux. Ils constituent un progrès par rapport au Pacte lui-même; aussi une résolution de la IIIème Assemblée de la Société des Nations, en date du 22 septembre 1922, recommandait-elle spécialement aux Etats membres la conclusion de traités de conciliation particuliers. Par la conclusion de nombreuses conventions de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation, la Suisse a manifesté sa volonté arrêtée de contribuer dans la mesure de ses forces à perfectionner la procédure pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Ces conventions, qu'elles traitent de la procédure de conciliation, d'une procédure arbitrale ou judiciaire, représentent, comparées aux principes correspondants du Pacte de la Société des Nations, une *lex specialis*. Celle-ci, conformément à une règle généralement admise, prime le Pacte, considéré comme *lex generalis*. Pour autant que des traités de ce genre existent, l'appel du Conseil ne devrait donc avoir lieu, conformément à l'article XV, qu'en dernier lieu, c'est-à-dire quand la procédure particulière convenue n'aboutit pas à la solution du conflit. Ce serait contredire au principe du respect des traités tel que le proclame le préambule du Pacte de la Société des Nations (il importe ... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés) que l'une des Parties contractantes voulût, malgré les conventions existantes, soumettre immédiatement un différend au Conseil. Il semble bien que le Conseil aurait, avant tout, le devoir de rappeler l'Etat demandeur au respect de ses engagements contractuels.

Le fait que le Comité de juristes se sert, dans le second alinéa de sa réponse, d'une formule différente est dû, apparemment, à l'intention de marquer que le Conseil, dans les cas visés, contrairement à ce qui se passe dans les cas mentionnés dans le premier alinéa, *peut* et non *doit* décider le renvoi. La décision à prendre dépendrait donc de l'appréciation du Conseil.

3ème question.

«L'exception déduite de l'article XV, paragraphe 8, du Pacte, est-elle la seule exception d'incompétence tirée du fond qui puisse être opposée à l'examen du Conseil?»

3ème réponse.

«Quand un différend, susceptible d'entraîner une rupture, est porté devant le Conseil, à la requête de l'une des Parties conformément aux termes de l'article XV, paragraphe I, le cas envisagé par le paragraphe 8 de l'article XV est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend.

Notamment, les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des Parties.

Le Comité croit utile de faire observer que, le cas échéant, le Conseil, en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix.»

La réponse donnée à cette question paraît également satisfaisante. Une nouvelle discussion sur la portée de l'exception déduite de l'article XV, alinéa 8, du Pacte, n'apparaît plus comme nécessaire depuis l'avis consultatif N° 4 donné par la Cour permanente de Justice internationale le 7 février 1923.

Nous avons vu avec plaisir le Comité de juristes se prononcer dans le troisième alinéa de sa réponse sur une question particulière. Il est reconnu, dans cette remarque, que le Conseil, en réglant les modalités de son action, aurait à tenir compte, par exemple, aussi de la neutralité suisse.

4ème question.

«Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre sont-elles conciliables avec les termes des articles XII à XV du Pacte quand elles sont prises par un Membre de la Société des Nations contre un autre Membre de la Société sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles?»

4ème réponse.

«Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles XII à XV du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci.»

Cette réponse présente quelques lacunes et mériterait, de ce fait, d'être précisée.

Il conviendrait de faire la clarté sur ce qu'il faut entendre par ces mots «qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre». Doit-on se baser sur les intentions de l'Etat qui prend les mesures de coercition ou bien leur caractère même doit-il être considéré comme déterminant? Il semble que seul un critère objectif devrait être employé. C'est la nature de la mesure prise, et non les intentions qui l'ont dictée, qui tranche de son admissibilité ou non.

Le Comité de juristes reconnaît, d'autre part, dans sa réponse, qu'il y a certaines «mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre», mais qui contreviennent, néanmoins, aux dispositions des articles XII à XV du Pacte. C'est ce point aussi qu'il importerait d'élucider.

Sans vouloir examiner la question sous tous ses aspects, il devrait être possible, cependant, d'énumérer un certain nombre de mesures de coercition qui ne seraient certainement pas autorisées. Tel serait, avant tout, le cas des mesures qui touchent à la souveraineté territoriale d'un Etat. Il faut considérer comme incompatible avec les articles XII à XV du Pacte le fait pour un Etat de violer le territoire d'un autre Etat au cours de la procédure pacifique et avant l'expiration du délai prévu à l'article XII. Cela résulte déjà de cette considération que, s'il était permis à un Etat de faire usage d'une mesure de coercition contre un autre Etat, celui-ci devrait être fondé à prendre la même mesure à l'égard de celui-là. Des mesures de ce genre, qui, si elles étaient prises simultanément par les deux Etats conduiraient infailliblement à la guerre, ne peuvent pas être compatibles avec les articles XII à XV.

L'obligation de respecter le territoire des Etats découle, du reste, des termes mêmes de l'article X du Pacte. Il résulte de cette disposition que les Etats membres «sont tenus de s'abstenir de toute entreprise violente» (voir le message du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale du 4 août 1919 concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, page 17).

5ème question.

«A quelles conditions et dans quelles limites la responsabilité de l'Etat se trouve-t-elle engagée par le crime politique commis sur des étrangers sur son territoire?»

5ème réponse.

«La responsabilité d'un Etat pour un crime politique commis sur la personne des étrangers sur son territoire ne se trouve engagée que si cet Etat a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel.

Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouve sur le territoire de l'Etat entraînent pour celui-ci un devoir de vigilance spéciale à son égard.»

La question et la réponse se rapportent aux «crimes politiques», sans chercher à les définir; on pourrait admettre qu'il y a crime politique «quand les attentats dont les étrangers sont victimes sont nettement inspirés par une hostilité à leur nationalité, en d'autres termes, quand ils sont frappés comme ressortissants d'un pays déterminé», avant tout, donc, quand – les conditions ci-dessus se trouvant réalisées – «la victime est revêtue d'un caractère public et que l'agression est dirigée contre elle en raison de cette qualité»⁷.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas de parler, d'une manière plus générale, de crimes commis sur des étrangers et non pas seulement d'attentats politiques. On peut dire, en général, que la responsabilité d'un Etat se trouve, en tout cas, non pas plus, mais moins engagée par des crimes n'ayant pas le caractère politique.

En ce qui concerne les «dispositions appropriées», la question de savoir si elles ont été prises ou non, ne saurait être tranchée que dans des cas concrets. Quelques éclaircissements paraissent toutefois possibles. Ainsi, l'Etat n'a pas l'obligation d'accorder aux étrangers une protection plus étendue qu'à ses nationaux, pour autant, du moins, que ceux-là ne se trouvent pas menacés d'une façon manifeste du fait même de leur qualité d'étranger. Un Etat n'a pas non plus à prévenir ou à réprimer un crime différemment suivant que celui-ci est dirigé contre un étranger ou contre un national.

Il semble évident – quoiqu'il puisse être indiqué de l'ajouter – qu'un Etat n'est pas responsable du jugement prononcé contre le criminel, mais seulement de sa poursuite, de son arrestation et de sa tradition devant les tribunaux, conformément aux lois en vigueur. En effet, «si – pour nous servir des paroles de M. Ch. de Visscher⁸ – les criminels traduits en accusation devant les juridictions régulièrement constituées ont été jugés dans les formes de procédure prescrites par la loi locale, la responsabilité de l'Etat est à couvert».

Pour ce qui a trait aux cas envisagés dans le deuxième alinéa de la réponse, les termes employés par M. Ador dans la séance plénière de l'Assemblée du 8 septembre 1924 semblent encore parfaitement appropriés. M. Ador a dit qu'un Etat «a seulement le devoir d'empêcher, autant que faire se peut, les attentats contre les ressortissants officiels d'autres Etats qui remplissent sur son territoire une mission officielle».

Il serait opportun, enfin, de mentionner certaines circonstances qui pourraient être de nature à atténuer la responsabilité des Etats qu'il s'agisse des cas traités aux alinéas 1 ou 2. Une faute, par exemple, que viendrait à commettre l'étranger lui-même entraînerait une diminution de la responsabilité. Il en serait de même si le crime commis sur l'étranger devait son origine à des événements de politique intérieure survenus dans sa patrie. Effectivement, la responsabilité internationale d'un Etat doit être réduite si le crime résulte de tensions politiques ayant surgi sans que l'Etat sur le territoire duquel le crime est commis n'y ait aucune part et sans qu'il puisse exercer une influence en vue de les diminuer ou de les supprimer.

Toute réponse qu'on tentera de donner à la cinquième question sera nécessairement si générale que son application à des cas concrets donnera lieu à des divergences d'opinions. On peut remarquer ici que la question de la responsabilité des Etats est précisément de celles qui se prêtent à une solution judiciaire ou arbitrale; aussi l'article XIII, alinéa 2 du Pacte mentionne-t-il expressément comme tels:

«les différends relatifs ... 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».

7. *Anmerkung im Dokument*: D'après M. Ch. de Visscher, dans la Revue de droit international et de législation comparée, tome V (1924), p. 390.

8. *Anmerkung im Dokument*: Loc. cit. p. 393/4.