



La compétence législative et réglementaire des organes collectifs en droit des gens

<https://hdl.handle.net/1874/322566>

LA COMPÉTENCE
LÉGISLATIVE ET
RÉGLEMENTAIRE
DES ORGANES COLLECTIFS
EN DROIT DES GENS

Diss Utrecht 1936

LA
COMPÉTENCE LÉGISLATIVE
ET RÉGLEMENTAIRE
DES ORGANES COLLECTIFS
EN DROIT DES GENS

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN
DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE
RECHTSGELEERDHEID AAN DE RIJKS-
UNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP GEZAG
VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS, Dr. W.
E. RINGER, HOOGLEERAAR IN DE
FACULTEIT DER GENEESKUNDE, VOL-
GENS BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER
UNIVERSITEIT TE VERDEDIGEN TEGEN
DE BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT
DER RECHTSGELEERDHEID OP DON-
DERDAG 8 OCTOBER 1936,
DES NAMIDDAGS TE 4 UUR

DOOR MEESTER
EDMOND-JOSEPH-EUGÈNE-MARIE-HUBERT JASPAR
GEBOREN TE MAASTRICHT

IMPRIMERIE BÉNARD
LIÈGE.

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

*AAN MIJNE AANSTAANDE VROUW,
AAN MIJNE OUDERS.*

INTRODUCTION.

Dans un discours prononcé récemment, un des dirigeants de la politique extérieure de la Grande-Bretagne a dit, que sur le terrain de la politique internationale et des relations internationales on ne saurait compter avec un état de choses perpétuel et inaltérable. Une vérité connue par tout le monde, mais qui n'est estimée à sa juste valeur que par quelques-uns.

Tous les jours les Etats doivent se conformer à une situation nouvelle, à des notions qui n'existaient pas antérieurement. Conséquemment, la communauté internationale, se trouvant placée devant des principes changés, doit s'accommoder à un nouvel état de choses.

Quiconque est pénétré de la vérité et de la valeur de cet axiome défendu par l'homme d'état britannique, ne s'étonnera pas des événements actuels. Sans vouloir les prôner, il comprendra que ceux-ci sortent d'une loi éternelle impliquant que tout change, tant le monde que l'homme et ses institutions.

Et, seulement pour qui vit dans le crépuscule dangereux et irréel de l'imagination des temps passés, les événements resteront toujours des énigmes incompréhensibles.

Mais si cette vérité, que tout ce que l'homme établit ou a effectué change et doit changer, est applicable aux relations internationales, elle est également applicable au droit; celui-ci étant l'image de l'évolution constante que les individus subissent.

Depuis les temps les plus reculés de l'antiquité, où il y avait déjà une certaine notion de droit, nous voyons un développement continu des notions et conceptions du droit et de ses institutions.

Et aussi en nos jours, il y a un changement constant des principes et de la pratique du droit. Un simple coup d'œil dans la législation et la jurisprudence modernes suffit pour nous le démontrer clairement.

Tant dans le droit interne de l'Etat que dans le droit international, nous trouvons à l'heure présente, des principes, des notions, des institutions que tout le monde accepte comme étant équitables et

justes, et dont personne ne s'étonne, mais que nos aïeux n'auraient pas hésité de qualifier comme insensés, fantastiques et impossibles.

Mais tous ceux qui comme nous sont persuadés de la vérité incontestable que « le droit, en effet, n'est que l'image de la vie » (1), ne sauront s'étonner de tant de modifications que le droit a subies et subit encore tous les jours. Le droit interne, dans son développement et ses institutions, plus parfait que le droit des gens, est plus ouvert aux nouvelles tendances qui vivent dans le peuple.

Depuis des dizaines d'années nous avons vu pénétrer dans le droit interne, tant privé que public, une quantité considérable de modifications qui, en plusieurs cas, ont fondamentalement changé les règles existantes.

En ce qui concerne le droit civil néerlandais, nous n'avons qu'à rappeler la loi sur le contrat collectif du travail, dit : « *Wet houdende nadere regeling van de Collectieve Arbeidsovereenkomst* », du 24 décembre 1927 (2).

Cette loi, réglant les contrats collectifs de travail, signés entre les groupements d'employeurs et d'employés, est un exemple remarquable de délégation de compétence réglementaire dans le droit civil.

Car, les membres de ces sociétés d'employeurs et d'employés qui, de par leurs règlements, ont autorisé leurs sociétés à signer de pareils contrats, sont, d'après l'article 9 de cette loi, liés par ce contrat. Or, en conférant aux sociétés le pouvoir de régler dorénavant les conditions du travail, les membres individuels ont délégué ce pouvoir, qu'ils possédaient auparavant eux-mêmes, à la société qui les lie.

Dans le droit public néerlandais, nous trouvons aussi un exemple analogue de délégation de compétence législative, qui en nos jours devient de plus en plus fréquente.

D'après l'article 55 de la Constitution des Pays-Bas, le roi peut édicter des règlements d'administration publique ; légalement ces règlements ne pourront contenir de dispositions sanctionnées par des peines, si ce n'est en vertu d'une loi. Les peines doivent être réglées par la loi. C'est ainsi qu'il a été conféré constitutionnellement au roi le pouvoir législatif.

(1) POLITIS, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 13.

(2) *Staatsblad* 1927, n° 415.

Il y a quelques dizaines d'années, le roi ne se servait que très modestement de cette compétence. Mais les derniers temps, la Chambre des Députés et le Sénat sont tellement comblés de travail, qu'assez souvent ils ne savent pas trouver le temps pour régler tous les sujets qui sont soumis à leur vote ; sujets qui, en général, sont très techniques et détaillés, et qui exigent, de chaque député et sénateur, une connaissance spéciale et une étude approfondie. Chose impossible, vu la grande diversité des sujets et l'urgence avec laquelle toutes les lois doivent être établies pour répondre aux exigences de la vie. C'est pourquoi on voit de plus en plus que le parlement n'arrête que les grandes lignes générales, chargeant en même temps le roi d'élaborer la matière spéciale de la loi. Les départements ministériels, avec leurs corps de fonctionnaires spécialistes, sont plus propres à élaborer toutes ces nuances difficiles et variées, auxquelles on reconnaît la législation moderne. Les principes donc sont établis par la Chambre des Députés et le Sénat, l'élaboration par le Roi constitutionnel, cela veut dire : par le ministre et ses fonctionnaires. Ce mode de légiférer gagne de plus en plus du terrain.

Il n'est donc point étonnant que, lors de la dernière revision constitutionnelle en 1922, on ait introduit un article qui vise la possibilité de conférer le pouvoir réglementaire à d'autres organes que ceux énumérés dans la Constitution, c'est-à-dire les Etats généraux, le Roi, les Etats provinciaux, le Conseil communal, et la Direction des waterings, tourbières et polders. Car, d'après l'article 194, « la loi peut donner pouvoir réglementaire à d'autres corps que ceux nommés dans la loi fondamentale ». Cet article a été inséré pour permettre au législateur ordinaire, le parlement, de conférer une compétence réglementaire à des organes de la vie professionnelle. Cet article peut trouver application aussi en d'autres cas où il existe un besoin de corporations à but déterminé.

Le sujet de cette thèse appartenant au droit des gens, nous ne voulons pas insister sur ces exemples du droit national. Cependant, il nous paraissait indispensable, pour une bonne compréhension de la matière, de mettre au clair qu'en droit national on se sert de plus en plus de la figure juridique de la délégation de pouvoir législatif et de compétence réglementaire.

Toutefois, il nous semble opportun d'expliquer l'usage dans le titre de notre thèse de l'expression « compétence législative et réglementaire ».

Si nous avons préféré celle de « compétence législative et réglementaire », c'est que nous estimons qu'il y a encore quelque différence entre la compétence législative et la compétence réglementaire. En droit national, nous avons la délégation de pouvoir législatif qui, aussi en droit des gens, se présente déjà. Elle est la forme la plus pure et la plus conforme à la notion fondamentale du mot. Dans le cas de la compétence législative, un droit législatif dans le sens strict du mot est délégué à un tiers ou à un nouvel organe international. La compétence réglementaire a plutôt trait au pouvoir de faire des règlements qui ont plus particulièrement un caractère administratif, et aux cas dans lesquels la compétence législative n'est pas si complètement exigée que quand il s'agit d'une véritable compétence législative.

Après ces exemples de délégation de compétence réglementaire en droit national, peut-on s'attendre à trouver des exemples analogues dans le droit des gens ? En effet, il y en a également.

Cependant, vu la jeunesse relative du droit des gens par comparaison au droit national, vu aussi le fait indéniable que le droit des gens n'est pas aussi développé que le droit national on pourrait, à juste titre, s'attendre à ne point trouver des exemples pareils dans le droit des gens. Et néanmoins, celui-ci aussi nous offre des exemples intéressants de cette figure juridique. Et ce qui est plus remarquable, c'est que cette figure n'a pas fait son entrée depuis l'ère de la Société des Nations, qui, incontestablement, a donné le branle à un développement plus intense du droit des gens. Car déjà le siècle passé nous offre des exemples intéressants de cette délégation de compétence réglementaire. Evidemment, depuis la Société des Nations on a usé de plus en plus de la délégation ; cela n'empêche pas, que les juriconsultes, hommes d'état et diplomates du siècle passé aient su la manipuler avec beaucoup de maîtrise.

Mais avant d'en donner les preuves, en abordant les différents exemples, il nous paraît indispensable de déterminer et de formuler aussi concrètement que possible la notion et les principes fondamentaux de la délégation de compétence législative et réglementaire.

La délégation de compétence législative et réglementaire, peu importe qu'elle se présente en droit national ou en droit international,

est toujours caractérisée, par le fait même de son existence, par un élément remarquable et de la plus haute importance. La délégation contient toujours de la part de celui qui confère, qui transmet le pouvoir ou la compétence à un autre, une cession de droits qui appartiennent au donneur. Ces droits comprenant des pouvoirs ou des compétences, appartiennent automatiquement au donataire de par leur cession. Et le donneur, auparavant sujet de ses droits, est lié dorénavant par toutes les prescriptions arrêtées en vertu de ces pouvoirs et compétences. Or, si un organe, qu'il appartienne à la sphère nationale ou internationale, organe muni de pouvoirs législatifs, transmet ses pouvoirs à un autre organe avec la connaissance qu'il sera dorénavant soumis aux prescriptions de ce dernier organe, l'organe primaire perdra automatiquement, non seulement ses droits et pouvoirs, mais aussi en ce rapport son indépendance. Il nous semble qu'on ne saurait contester cette thèse; nous voulons l'illustrer par un exemple de délégation de pouvoir législatif en droit national.

Les Etats généraux des Pays-Bas arrêtent une loi sur une matière difficile et épineuse. Pour gagner du temps et éviter de s'enfoncer dans des difficultés, les Chambres ne donnent dans cette loi que les grandes lignes, autorisant la Couronne de développer et d'arrêter les réglementations spéciales dans un règlement d'administration publique. La Couronne, et dans la monarchie constitutionnelle le ministre responsable, arrête les prescriptions, qui du moment de leur promulgation ont force de loi pour le peuple. Or, en pareil cas, le peuple représenté par son parlement muni de pouvoirs législatifs, délègue ses pouvoirs à un autre organe et est lié par les prescriptions de ce nouvel organe. Le peuple, donc les Chambres cèdent une partie de leurs compétences et par cela de leur liberté, de faire des lois d'après leur propre gré. Il cède donc une partie de son indépendance.

Peut-on donner un exemple analogue de délégation de compétence réglementaire en droit des gens ?

La réponse à cette question dépendra complètement de l'idée qu'on a des droits et des devoirs que les Etats ont les uns envers les autres. Car, en effet, il existe une divergence de point de vue relative à cette question : entre Etats existe-t-il un droit véritable, oui ou non ? Les partisans de la théorie qu'entre Etats un droit véritable n'existe pas, basent leur thèse sur l'axiome que le droit est la relation entre un

supérieur et des sujets, et que les Etats n'ont pas de supérieur ; qu'ils sont coordonnés et non subordonnés. M. John Austin, dans ses célèbres « Lectures on jurisprudence » a défendu cette théorie (1). Toutefois, la théorie du grand jurisconsulte ne nous semble pas juste. La relation « supérieur-sujet » n'est pas *conditio sine qua non*, pour que le droit soit revêtu du caractère obligatoire. D'après M. Austin, on ne peut parler de droit que là où il s'agit de deux parties, l'une qui ordonne, l'autre qui obéit, donc un rapport de subordination. Quand même, la pratique du droit, aussi du droit civil, nous démontre que la figure de coordination, où il y a deux parties complètement égales, qui créent entre elles du droit par lequel elles seront liées, est très possible. Pour se borner au droit civil néerlandais, on n'aurait à penser qu'au contrat collectif du travail. Ici, tant l'employeur que l'employé, sont en même temps et les sujets qui créent le droit conventionnel ayant dorénavant force de loi entre eux, et les sujets qui sont soumis à ce droit qu'ils ont arrêté de par leur libre volonté.

D'après nous on peut dire la même chose relativement au droit entre Etats. Les Etats comme sujets du droit des gens concluent des traités avec d'autres Etats ; par ces traités, les Etats souverains créent des règles de droit pour leurs relations réciproques, mais, ce faisant, ils créent en même temps du droit et des obligations auxquels ils devront obéir eux-mêmes à l'avenir. En effet, les Etats ne sont liés que par les traités qu'ils ont librement conclus ; mais dès qu'ils les ont ratifiés, ils ne sauraient se soustraire aux obligations qu'ils ont contractées de leur libre et propre volonté, en vertu de leur souveraineté. Certainement il n'y a pas encore un organe ou pouvoir supérieur aux Etats qui puisse les forcer à remplir leurs obligations. Quand même, les Etats sont liés par leurs traités, au moins si l'on accepte le principe fondamental « *pacta sunt servanda* », principe sans lequel tout le droit des gens cesserait d'exister. Si l'on n'accepte pas la doctrine de l'autolimitation des Etats, tant peu satisfaisante qu'elle soit d'après M. Politis (2), il n'y a plus question de traités, ni de relations juridiques entre les Etats, ni de droit des gens. Mais si, à l'inverse, on accepte la doctrine que les Etats en possession de la

(1) Cité par POLITIS, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 19.

(2) POLITIS, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 20.

souveraineté peuvent de par cette souveraineté, cette indépendance faire des traités, se lier envers d'autres, on accepte également qu'ils peuvent créer du droit qui pour eux est obligatoire. Nous estimons que cette théorie est juste ; et la pratique du droit est là pour la sanctionner. Si on ne l'accepte pas, si l'on n'admet pas qu'il existe entre les Etats un droit véritable, c'en est fini du droit des gens. Car, pour le droit des gens ayant comme seule base fondamentale possible le principe « *pacta sunt servanda* », l'acceptation ou non de la théorie qu'entre Etats un droit véritable est possible et existe en réalité, est une question de vie ou de mort.

Tout le droit des gens, toutes les relations juridiques ont comme sources : la coutume et les traités.

Si l'on n'accepte pas que les traités, conclus par les Etats entre eux, créent du droit pour les parties contractantes, on enlève une des pierres angulaires les plus importantes tant au droit des gens qu'à la communauté internationale.

Il n'est guère nécessaire de dire que les Etats, dans leurs relations réciproques, ont toujours envisagé les traités comme sources de droit entre eux.

Cela se voit en temps de paix par l'exactitude qu'on manifeste en général pour faire observer les traités ; cela se voit, quand il s'agit de défendre les clauses des traités contre une non-exécution ; cela se voit aussi en temps de guerre, par l'indignation générale quand il est question de part ou d'autre de rompre les dispositions des traités, et par l'acharnement avec lequel tout le monde défend leur observation.

Et nous ne comprenons pas pourquoi, à défaut d'un pouvoir ou d'un organe supérieur auquel les états doivent obéir, un droit véritable serait impossible ; car tous les éléments pour un droit pareil existent.

Car si les règles du droit des gens n'imposent pas des obligations purement morales, par contre, elles contiennent incontestablement d'un côté des obligations juridiques, de l'autre, des droits. A l'heure présente, vu l'état du développement culturel des peuples, il ne peut exister aucun doute sur la nature juridique de ces règles. La base fondamentale de la sujétion des Etats aux règles du droit des gens se trouve, comme nous avons dit, dans la règle « *pacta sunt servanda* », règle appartenant au droit naturel (1).

(1) Voir KLEINTJES, o. c. pp. 1 et suiv., et note 1, page 5.

Or, si la théorie qu'entre Etats un droit véritable est possible et existe, est, en effet, juste ; si la thèse que par ce droit les États peuvent se lier entre eux est exacte, tant d'après les principes généraux du droit, que d'après la pratique suivie par les Etats, une nouvelle conclusion se fait admettre.

Du moment qu'on accepte l'autolimitation des Etats, c'est-à-dire que les Etats ont la compétence de faire des traités qui créent pour eux du droit, et que cette compétence n'appartient qu'à eux seuls, on admet en même temps que l'objet de ces traités est complètement indifférent. Les Etats, dans les limites du droit des gens et du Pacte de la Société des Nations, juges uniques dans leurs propres affaires, ont le droit de conclure des traités sur n'importe quel sujet.

Il va sans dire qu'il y a grand nombre de conventions internationales qui ne traitent que de questions administratives peu épineuses. Mais il y en a aussi dont le sujet est d'une importance primordiale, et par lesquelles assez souvent les États abandonnent une partie de leur souveraineté. Et il y en a même dans lesquelles les États contractants transmettent leur pouvoir important de faire des réglementations, à un autre organe.

Ici les Etats investis du pouvoir de faire des réglementations qui entre eux auront force de loi, délèguent ce pouvoir à un organe nouveau, s'obligeant de se soumettre aux réglementations de cet organe sans ratification ou approbation nouvelle de leur part.

Comme en droit national, le roi, muni en vertu d'une loi des Etats généraux du pouvoir législatif, peut arrêter des règlements d'administration publique obligatoires sans nouveau vote de la part du parlement, de même en droit des gens, le tiers organe, muni par les Etats de la compétence réglementaire, en vertu d'un traité, peut établir des règlements qui auront force de loi sans une nouvelle ratification par les Etats en question.

Et c'est ici que se présente la délégation de compétence législative et réglementaire en droit des gens.

Cette délégation de compétence réglementaire est-elle une réalité de la pratique du droit, ou n'est-elle plutôt qu'une des possibilités de la théorie juridique ? Y-a-t-il vraiment des traités qui confèrent à un nouveau tiers organe la compétence réglementaire, ou est-ce plutôt un des vœux pieux des jurisconsultes ?

D'après nous, et cette affirmation deviendra encore plus claire dès que nous serons arrivé à l'exposé des différents exemples, il y a incontestablement des traités qui délèguent la compétence législative et réglementaire, appartenant aux Etats, à un tiers organe et qui sont conclus tout spécialement et seulement pour délèguer cette compétence.

Nous ne comprenons donc pas que M. Anzilotti, dans son livre, puisse en parler tout autrement. D'après lui, « il n'existe pas d'organes collectifs à l'activité desquels l'ordre juridique international rattache comme effet principal propre, la création de normes juridiques : l'organe législatif n'est pas sorti, et ne semble pas destiné à sortir à bref délai du royaume de l'utopie » (1).

Aussi, si l'auteur distingué comprend les mots « organe législatif » dans le sens que ces mots ont en droit national, nous ne savons point être d'accord avec lui. Une étude des organes et des relations internationaux démontre manifestement que l'organe législatif est bien sorti du royaume de l'utopie et qu'il existe en réalité. Et il est de fait, indubitablement, qu'il y a des organes en droit des gens ayant compétence législative et réglementaire, c'est-à-dire qui sont munis expressément de la compétence d'établir des réglementations générales obligatoires.

Il y a encore une question que nous devons examiner. Quel est le principe fondamental de la délégation de compétence réglementaire, ou sur quoi, sur quel principe juridique la délégation est-elle fondée ?

Un sujet de droit, un porteur de droits peut toujours transmettre tout ou partie de ses droits à un autre. C'est là un axiome généralement accepté. Quand on pense à l'adage, en rédaction négative, du Droit Romain que « *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet* », on peut dire, en rédaction positive, que tout sujet de droits peut transmettre tous ses droits à un autre. Chaque personne, naturelle ou juridique, peut donc comme sujet de droits dans les limites établies par le droit, céder ses droits et les conférer à un autre. Du fait qu'on est sujet de droits, on en est aussi le maître, ce qui veut dire qu'on peut en disposer à discrétion, également dans les limites du droit. Le sujet des droits en est le seul maître, et personne ne peut lui interdire de conférer ses droits à un autre.

(1) ANZILOTTI, o. c., pp. 300-301.

Or, quand le cas échéant un organe quelconque décide — admettant que cette résolution soit prise conformément aux règles du droit — de transmettre ses droits quels qu'ils soient à un autre organe, cette décision n'est que l'émanation normale de l'être sujet des droits.

La figure juridique de sujet de droit a deux sens, l'un positif, l'autre négatif; le sujet de droit peut ou bien faire valoir ses droits, déclarer que c'est seulement à lui qu'incombe l'exercice de ses droits, ou en sens inverse ne pas user de ses droits, et même en disposer librement et les transmettre à un autre.

Si tout ce qui précède vaut pour le droit national, il vaut également pour le droit des gens. Les Etats sont les sujets du droit des gens. Comme porteurs de ces droits, comme souverains, ils peuvent de par leur souveraineté les manipuler à leur propre gré. Les Etats, souverains, cela veut dire indépendants, exempts de toute subordination envers d'autres dans les limites du droit des gens, peuvent comme porteurs de droits — dans l'espèce, du droit de légiférer — ou bien faire eux-mêmes des réglementations, ou céder leur compétence à cet égard à un autre organe. Le principe juridique de la délégation de compétence législative et réglementaire en droit des gens consiste à être sujet de droit, ce qui comprend automatiquement la liberté, ou d'user de ses droits ou d'en disposer à discrétion, dire même les céder et transmettre.

En droit public national, l'ordre juridique décide s'il y aura délégation de pouvoir législatif; la délégation de compétence législative et réglementaire en droit des gens n'est que la conséquence logique du fait d'être sujet de droit. Nous ne nous proposons pas d'aborder ici le problème de la souveraineté des Etats, ce qui serait du reste un travail inutile, car autant d'auteurs, autant d'opinions différentes. Mais si on accepte avec nous que la souveraineté est l'indépendance envers d'autres, la liberté de faire ou de ne pas faire, dans les limites du droit des gens tout ce qu'un Etat considère être oui ou non dans son propre intérêt sans être responsable envers d'autres, on doit accepter également que cette faculté qui confère aux Etats le droit de faire ou de ne pas faire, leur donne également la compétence de limiter ce droit d'après leur propre gré. Nous ne voyons pas à quel titre on pourrait refuser aux Etats souverains le droit de déléguer leur pouvoir législatif à des organes *ad hoc* ou permanents.

On ne peut pas nier les réalités du droit qui se sont développées par la pratique et dont la communauté ne saurait plus être privée, dire même, sans lesquelles la communauté internationale cesserait d'exister dans sa forme actuelle.

De par ce fait, les Etats ont même le droit de renoncer complètement à leur souveraineté. Et parce qu'un porteur de droits ayant le droit de disposer du tout, peut aussi disposer librement d'une partie, les Etats se liant par des traités ont également le droit de renoncer à une partie de leur souveraineté.

Et au-dessus de toute cette construction s'élève la règle originale et fondamentale « *pacta sunt servanda* », sans laquelle, d'après les paroles du regretté M. Loder, « toute organisation est inexistante ».

CHAPITRE PREMIER.

APERÇU HISTORIQUE.

La délégation de compétence réglementaire en droit des gens est une figure juridique très moderne. Ce n'est que depuis cinquante ans que nous la voyons débiter. Nul besoin de chercher avant la moitié du siècle passé; on n'en trouvera pas d'exemples.

Elle est un symptôme de cette tendance générale qu'on voit partout à simplifier le droit et le faire plus conforme aux exigences de la vie moderne. La pratique du droit moderne nous offre déjà une quantité très considérable d'exemples et d'hypothèses de délégation; mais, ce qui est fort intéressant, c'est que tous ces exemples diffèrent les uns des autres. Peu s'en faut qu'on puisse dire que parmi tous ces exemples il n'y en a pas deux qui sont identiques. Sans doute il y en a qui se ressemblent beaucoup, mais comme partout dans la vie il y a une variation infinie et toujours nouvelle dans la pratique suivie par les états relativement à la délégation de compétence réglementaire.

Il saute aux yeux que c'est pour cela qu'il est exceptionnellement difficile de classer et de cataloguer les différents exemples. Et quoique nous ne soyons pas partisans d'une classification rigide des figures juridiques, qui en tous les rapports est irréalisable, nous sommes cependant persuadés qu'un exposé méthodique, tant au point de vue de l'ancienneté que de la teneur, est indispensable.

Et même un exposé pareil est difficile à réaliser.

La forme juridique de la délégation de compétence réglementaire en droit des gens n'a pas connu le développement que nous constatons relativement aux autres figures juridiques.

Généralement quand il s'agit d'une nouvelle figure juridique, il y a toujours un début faible, hésitant; puis elle se développe de plus en plus jusqu'au moment où cette figure est généralement reconnue et appliquée.

La délégation de compétence réglementaire en droit des gens n'a pas connu un développement pareil.

Le premier exemple date de la fin du siècle passé et est un spécimen des plus intéressants et des plus développés.

Nous nous sommes proposés de ne donner dans ce chapitre qu'un ample aperçu des différents exemples de délégation que la pratique du droit présente depuis le premier cas jusqu'à nos jours.

L'analyse juridique comparative des différents exemples est réservée au chapitre suivant. Le chapitre présent donnera une description des différents exemples comme tels; le chapitre II mettra au clair les différences et les analogies, du point de vue juridique, des différents exemples.

DEUX CAS D'ARBITRAGE.

*La Chasse
aux Phoques.*

L'exemple le plus ancien que nous ayons rencontré date de la fin du XIX^e siècle. Il a trait au cas d'arbitrage dans l'affaire de la chasse aux phoques dans la mer Behring (1). L'objet du litige avait trait à l'exercice du droit de chasse aux phoques dans la haute mer de Behring. Il se passait entre la Grande-Bretagne d'une part et les Etats-Unis d'Amérique d'autre part.

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle cette partie de l'océan, avec les îles et les côtes, relevait exclusivement de l'empire russe, qui avait fait de la chasse aux phoques à fourrure un monopole d'état. Le gouvernement russe prétendait considérer la mer de Behring comme une mer fermée, réservée à l'usage exclusif de ses nationaux. Et en 1821 un ukase impérial du 16 septembre interdit aux étrangers même de se livrer à la pêche ou à la chasse dans une zone de 100 milles-marins des côtes et autour des îles. Cette prétention était incontestablement contraire à la règle de la liberté des mers.

La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ne tardèrent pas à formuler de vives protestations, à la suite desquelles la Russie dut renoncer à ses prétentions. Elle conclut en 1824 avec la Grande-Bretagne des conventions par lesquelles elle reconnut que les Américains et les Anglais avaient dans cette mer les mêmes droits que les Russes.

En 1867, la Russie céda aux Etats-Unis l'Alaska avec ses dépendances insulaires. Les îles Pribyloff, îles dépendant de la presqu'île d'Alaska, passèrent ainsi sous la souveraineté américaine. A partir de ce moment, la chasse aux phoques de fourrure se développait considérablement et devint vite une source importante de bénéfices pour les Etats-Unis.

Il va sans dire que la prospérité de ce commerce attira, à partir de 1883, des étrangers, notamment des Canadiens. Mais leur intervention était vue d'un mauvais œil, car elle ne constituait pas seulement une fâcheuse concurrence, mais elle offrait aussi un réel danger pour

(1) POLITIS, *La justice internationale*, p. 52.
O. HOYER, *o. c.*, p. 226.

la conservation de la richesse exploitée, les étrangers n'étant pas, comme les Américains, soumis aux règles édictées par le gouvernement américain.

Influencé par ces considérations le gouvernement américain réclamait les prétentions, autrefois condamnées, de la Russie. Il voulut, lui aussi, réserver à ses nationaux l'usage exclusif de la chasse des phoques, sous prétexte que la mer de Behring était une mer fermée.

Malgré les protestations de la Grande-Bretagne, les Etats-Unis persistèrent dans leurs prétentions. Comme les Canadiens poursuivaient leur pêche, le gouvernement américain se mit à saisir leurs navires de pêche et à faire condamner capitaines et équipages à l'amende et à l'emprisonnement. Ces poursuites se passaient en 1886, 1887 et 1888.

Ne pouvant pas arriver à un arrangement amiable, le gouvernement britannique proposa et celui des Etats-Unis accepta de soumettre l'affaire à l'arbitrage.

L'accord compromissoire fut signé le 29 février 1892.

Il décidait la réunion à Paris d'un tribunal de sept membres, dont deux nommés par chacune des parties litigantes et les trois autres par la France, l'Italie et la Suède-Norvège.

Il précisait enfin la mission du tribunal dans des termes qui constituent la grande originalité de cet arbitrage. Car outre la question principale, qui regardait le passé et le présent, il y avait un point accessoire ayant trait à l'avenir. Si, comme le soutenait la Grande-Bretagne, la chasse aux phoques était libre pour tous, suivant quelles règles devrait-elle être exercée pour éviter les conflits entre chasseurs de nationalités différentes et pour prévenir, dans l'exercice du droit de chasse, des abus susceptibles de compromettre la conservation des amphibiens.

Ici donc deux états conféraient, en vertu d'un traité, à un tribunal d'arbitrage la compétence d'arrêter des règlements obligatoires pour l'avenir.

Le 15 août 1893, le tribunal rendit sa sentence et donnait raison à la Grande-Bretagne. Et en s'en tenant à un juste milieu, le tribunal a établi un règlement qui est annexé à la sentence.

Il établissait une zone de protection autour des îles jusqu'à 60 milles. Il limitait la saison de chasse à trois mois, de mai à juillet. Il imposait le système de la licence et interdisait l'emploi de certains engins (filets, armes à feu, explosifs). Ce règlement devait rester en vigueur jusqu'à ce qu'il fût modifié ou aboli, par l'accord des parties, qui devaient tous les cinq ans le soumettre à un examen de revision.

*L'Affaire
gréco-turque.*

A peu près du même temps, date un autre exemple qui est affiné au précédent. Ici la délégation se montre liée à un traité de paix. Pendant la guerre gréco-turque, relative au régime de la Crète, les Grecs, las de la guerre, invoquèrent la médiation des puissances européennes. Celles-ci ne la refusèrent pas.

Le traité gréco-turc du 4 décembre 1897, qui mit fin à la guerre des deux puissances, avait également réservé la faculté de recourir à l'arbitrage des ambassadeurs à Constantinople au cas où la Grèce et la Turquie ne pourraient pas s'entendre par voie de négociations directes. L'objectif de ces pourparlers n'avait pas été la codification plus ou moins complète du droit consulaire commun, mais bien plus la réglementation des privilèges et immunités des consuls hellènes en Turquie. Elle avait comme but de faire disparaître pour l'avenir les difficultés qui, dans la pratique antérieure, s'étaient produites dans les rapports helléno-ottomans. Or, sur ce dernier terrain, les pourparlers directs à Constantinople aboutirent à un échec.

C'est pourquoi le 14 mai 1900, les délégués hellènes adressèrent, au nom de leur gouvernement, une note aux ambassadeurs des six grandes puissances à Constantinople. Ce document, après avoir montré l'inutilité de toute discussion à la suite du désaccord qui s'était produit entre les deux gouvernements, continuait ainsi : « C'est pourquoi, nous prévalant de l'article 9 des préliminaires (article 15 du traité définitif de paix), nous avons l'honneur, d'ordre de notre gouvernement, de recourir à l'arbitrage collectif des représentants des six grandes puissances à Constantinople et d'invoquer leur décision sur les points contestés qu'ils sont appelés à trancher d'une manière définitive ».

Le 4 juin 1900, les ambassadeurs des six grandes puissances informèrent les délégués grecs qu'ils étaient autorisés, par leurs gouvernements respectifs, à accepter le mandat d'arbitrage qu'on les avait prié d'assumer. Dès le mois d'octobre, l'instance fut contradictoirement engagée et les arbitres mis en possession des premiers documents du procès.

Le 2 avril 1901, les ambassadeurs rendirent leur sentence arbitrale. Au lieu de quelques points seulement, ce fut la presque totalité des clauses de la convention consulaire que les arbitres avaient été appelés à déterminer.

La mission des arbitres ne consistait pas à dire le droit, à se prononcer sur le bien-fondé des prétentions respectives, mais à décider quel usage chacun des deux litigants devait faire de sa liberté dans la voie des concessions, nécessaires à la conclusion d'un accord. Les

arbitres devaient arrêter en somme les règles de conduite applicables aux rapports consulaires entre les deux pays.

Ayant à apprécier l'opportunité de certaines mesures pour l'avenir, les arbitres se transformaient ainsi en législateurs.

Quant à la Crète ils élaborèrent le règlement de la même date, qui accordait à l'île un gouverneur crétois, nommé avec l'assentiment de l'Europe; proportionnait le nombre des fonctionnaires aux populations musulmanes et chrétiennes de l'île; enfin donnait une solution équitable aux questions relatives à l'assemblée générale, aux finances, à la gendarmerie, à l'ordre judiciaire, etc. (1).

Il y a donc ici une délégation de compétence réglementaire, de la part de deux états en litige, à un tribunal arbitral composé des représentants des six grandes puissances européennes.

COMMISSIONS INTERNATIONALES.

Après l'examen de la compétence législative des tribunaux arbitraux, nous nous dirigeons vers certains groupes de commissions internationales qui, depuis le siècle passé, ont été instituées sur tout le vaste terrain de l'organisation internationale.

Nous commençons par les commissions fluviales, et parmi celles-ci la Commission centrale du Rhin.

Le Rhin. Point n'est besoin pour notre recherche de remonter jusqu'à l'époque dans laquelle le Rhin, comme tous les autres fleuves, était soumis à des restrictions nombreuses. Il suffit de commencer par le Traité de Vienne de 1815 qui a eu une influence des plus considérables sur le régime actuel de cette importante artère commerciale.

Cependant il faut nous rappeler ici la convention qui fut conclue à Paris le 15 août 1804 entre la France et l'Empire germanique, convention relative à l'octroi de la navigation du Rhin, « qui constitua le premier code moderne de législation internationale des fleuves » (2). Car cette convention, en supprimant tous droits d'étape, de transit et d'accise (3); en disposant qu'aux différentes autorités locales qui concourent à la réglementation du fleuve, sera substituée une direction générale, unique et permanente, revêtue d'un mandat collectif (4),

(1) HOYER, o. c., p. 231.

DEBIDOUR, o. c., t. III, pp. 236, 237, 238.

(2) FAUCHILLE, o. c., t. I^{er}, 2^e partie, p. 507.

(3) Articles 8 et 9.

(4) Articles 43 et suiv.

déclare dans l'article 2 que « le Rhin sera considéré, sous le rapport de la navigation et du commerce, comme un fleuve commun entre les deux empires, soumis à des règlements communs ».

A cause du fait que Napoléon devint possesseur de toute la rive gauche du Rhin le chaos s'introduisit de 1810 à 1814.

Il n'est donc point étonnant que les puissances lors de l'élaboration du Traité de Paris en 1814, qui mettait fin aux guerres napoléoniennes, y insérèrent un article qui stipula : « La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne » (1).

Le Congrès de Vienne de 1815 s'occupa effectivement de la question des fleuves. Et le 24 mars 1815, il en sortit un règlement relatif à la libre navigation des rivières, élaboré par une commission composée des plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Prusse, auxquels avaient été adjoints ensuite des délégués des Pays-Bas, de la Bavière, de Bade, de la Hesse grand-ducale et de Nassau.

Le règlement se compose de trois sections, dont la seconde en trente-deux articles traite en particulier de la navigation du Rhin. On y retrouve dans l'article premier, mais avec une modification importante, l'article 5 du Traité de Paris. Cet article premier est rédigé comme suit : « La navigation dans le cours du Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, soit en descendant, soit en remontant, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne en se conformant toutefois aux règlements qui seront arrêtés, pour la police, d'une manière uniforme pour tous et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations ».

L'article 10 des articles concernant la navigation du Rhin annexés à l'acte final du Congrès de Vienne instituait une commission centrale, composée des délégués des états riverains « afin d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun et pour former une autorité qui puisse servir d'un moyen de communication entre les états riverains sur tout ce qui regarde la navigation ».

D'après les articles 27 et 31 du règlement de Vienne, la Commission centrale devait se réunir à Mayence, le 1^{er} juin 1815, pour établir une réglementation définitive de la navigation du Rhin, réglementation qui serait soumise à l'approbation des états riverains.

A cause des difficultés (2) suscitées par la Hollande et la Prusse la Commission centrale ne pouvait aboutir à un résultat qu'après quinze années, le 31 mars 1831.

(1) Traité de Paris du 30 mai 1814, article 5.

(2) Voir pour les détails M. VAN EYSINGA, *La Commission centrale pour la Navigation du Rhin*, chapitre II.

Vu le fait que l'approbation de la part des états riverains était requise pour la réglementation établie par la Commission centrale, cette commission n'était donc pas encore munie d'une compétence réglementaire, dans le sens que nous l'entendons ici.

En 1831, cette réglementation fut approuvée par un traité conclu entre Bade, la Hesse, la Bavière, la France, Nassau, la Hollande et la Prusse.

Estimant que ce règlement n'était plus en harmonie avec les conditions actuelles de la navigation, Bade, la Bavière, la France, la Hesse, la Hollande et la Prusse conclurent une nouvelle convention qui est connue comme l'Acte de Navigation du Rhin de Mannheim du 17 octobre 1868.

L'Acte de Mannheim instituait également une commission centrale, composée des délégués des états riverains.

Outre les pouvoirs d'ordre administratif, judiciaire et de surveillance, cette commission avait compétence pour délibérer sur les propositions des états riverains, spécialement sur celles qui avaient pour but de modifier ou de compléter l'Acte du Rhin ou les règlements communément établis, et sur les règlements nouveaux.

Ces modifications et règlements devaient obtenir l'approbation des états riverains. Ordinairement cette approbation ne s'effectuait pas par un traité ; mais les modifications étaient, après approbation par les gouvernements, promulguées par ces gouvernements dans les pays respectifs (1). Les modifications de l'acte même s'effectuaient par un traité.

Or, on ne peut pas dire, les faits étant tels, que la Commission centrale d'après l'Acte de Mannheim possède une compétence réglementaire. Du moment que l'approbation ultérieure et formelle de la part des états est requise pour les résolutions et dispositions de la Commission centrale, il ne peut plus être question de compétence réglementaire autonome. Nous ne comprenons donc pas que M. van Eysinga veuille démontrer que la Commission centrale possédait une compétence réglementaire réelle (2). C'est pourquoi nous préférons nous joindre à M. Struycken qui écrit à ce sujet : « D'après l'Acte de Mannheim la Commission centrale est un collège de délégués des états riverains, qui sont engagés au mandat de leurs gouvernements, et qui sont privés de toute indépendance envers leurs gouvernements. Dans la Commission centrale ils ne siègent pas comme représentants d'une compagnie d'intérêts autonomes, mais ils empruntent leur

(1) STRUYCKEN, o. c., p. 31.

(2) VAN EYSINGA, *Proeve eener Inleiding tot het Nederlandsch Tractatenrecht*, pp. 138 et suiv. Toutefois, M. VAN EYSINGA, dans son livre *La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin*, paru en 1935, semble avoir abandonné cette opinion, pp. 68 et suiv.

compétence au mandat de leur gouvernements. Tout ce que les délégués effectuent dans la Commission centrale, ils l'effectuent au nom de leurs gouvernements... Or, on ne peut voir, en la Commission centrale, autre chose qu'un congrès ou une conférence de délégués des gouvernements des états riverains, égal à tout autre congrès ou conférence internationale » (1).

La Convention de Mannheim, modifiée le 18 septembre 1895 et le 4 juin 1899, est demeurée en vigueur jusqu'à présent.

Mais le Traité de Paix de Versailles entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne, du 28 juin 1919, s'occupant aussi du régime du Rhin, a apporté à la Convention de Mannheim certaines modifications.

L'article 354 du Traité de Versailles en effet a déclaré que, en attendant le régime déterminé par une convention générale (art. 338), le Rhin resterait régi par la Convention de Mannheim de 1868, sauf revision dans un délai de six mois de sa mise en vigueur par la Commission centrale reconstituée sur des bases nouvelles, et sauf certaines modifications immédiates, les Puissances Alliées et Associées se réservant de s'entendre à ce sujet avec les Pays-Bas, et l'Allemagne s'engageant à adhérer à toute convention qui interviendrait.

L'entente avec les Pays-Bas a été établie par un protocole du 21 janvier 1921, complété par un protocole additionnel du 29 mars 1923 (2).

Les modifications apportées par le Traité de Versailles à la Convention de Mannheim sont les suivantes : d'après l'article 355, la Commission centrale, instituée par la Convention de Mannheim, comprendra désormais dix-neuf membres, savoir :

- deux représentants des Pays-Bas ;
- deux représentants de la Suisse ;
- quatre représentants des Etats allemands riverains du fleuve ;
- quatre représentants de la France, qui nommera en plus le président de la commission ;
- deux représentants de la Grande-Bretagne ;
- deux représentants de l'Italie ;
- deux représentants de la Belgique.

Dans le protocole du 21 janvier 1921, les Pays-Bas ont obtenu trois représentants dans la Commission centrale.

L'article 356 dispose que « les bateaux de toutes les nations et leurs chargements jouiront de tous les droits et privilèges accordés

(1) STRUYCKEN, o. c., p. 31. (La traduction française est de nous.)

(2) STRUYCKEN, o. c., pp. 112 à 115.

aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin et à leurs charge-
ments » et soumet à certaines réserves l'effet des articles 15 à 20 et 26
de la Convention de Mannheim et l'article 4 du Protocole de clôture.

En exécution de l'article 354 du Traité de Versailles, la Com-
mission centrale s'est mise au travail le 25 février 1921 en vue de
procéder à la revision de la Convention de Mannheim. Les nouvelles
dispositions à prendre pour cette revision devaient être conformes aux
dispositions de la convention générale relative aux voies navigables et à
établir avec l'approbation de la Société des Nations. On sait que
cette convention est devenue la Convention générale de Barcelone
du 20 avril 1921.

Plusieurs causes ont retardé le travail de la Commission centrale ;
toutefois elle est parvenue à arrêter certaines dispositions, par
exemple une convention du 14 décembre 1922. Jusqu'ici l'accord
définitif ne s'est pas encore réalisé.

Quant aux pouvoirs de la Commission centrale il faut remarquer
relativement au pouvoir législatif ce qui suit.

A l'heure actuelle, la Commission a le pouvoir de prendre ses réso-
lutions à une majorité des voix et pour ses résolutions, l'approbation
ultérieure de la part des gouvernements n'est plus requise. Cependant,
d'après le protocole additionnel du 29 mars 1923, « aucun Etat n'est
tenu d'assurer l'exécution de celles de ces résolutions auxquelles il
refuserait son approbation ».

Incontestablement on se trouve placé ici devant un exemple de
délégation de compétence réglementaire. Mais cet exemple présente
une innovation.

D'après la Convention de Mannheim de 1868, les résolutions de la
Commission centrale devaient être prises à l'unanimité et suivies d'une
promulgation obligatoire dans les états signataires. Par contre,
depuis le Traité de Versailles et le protocole additionnel de 1923,
les résolutions sont prises à la majorité et auront force de loi sans
approbation ultérieure de la part des gouvernements, mais cela ne
vaut que pour les états qui, dans la Commission centrale, y ont donné
leur approbation ; les états qui, dans la Commission centrale, ont
refusé de donner leur voix à ces résolutions ne sont pas tenus à les
exécuter.

Il s'agit donc ici d'une véritable compétence réglementaire dont la
Commission centrale a été munie, bien qu'elle ne soit pas si parfaite
que celle conférée par exemple aux Commissions du Danube.

Cependant, nous estimons que dans le cas présent nous pouvons
parler d'une compétence réglementaire, quoiqu'un Etat qui, dans la
Commission centrale, a voté contre les résolutions ne soit pas tenu à
les exécuter. Et cela, à plus forte raison, parce que ici il s'agit d'une

commission qui prend ses résolutions ni à l'unanimité, ni à une majorité qualifiée, mais à la simple majorité absolue.

Comme partout sur le terrain du droit il n'y a presque jamais deux cas complètement identiques. Aussi la compétence de la Commission centrale est-elle un de ces cas qui sont très difficiles à classifier ; car tout dépend de l'idée et de la conception qu'on s'est formées de la compétence réglementaire.

Quant à nous, nous estimons que dans l'espèce, la Commission centrale a été munie de compétence réglementaire par les états contractants. Ceux-ci ne réclament pour eux-mêmes que le droit de la non-exécution des résolutions auxquelles, dans la Commission centrale, ils ont refusé leur voix.

Le Danube. Nous continuons notre examen des commissions fluviales par les deux commissions du Danube, c'est-à-dire, la Commission européenne et la Commission internationale.

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, les embouchures du Danube étaient dans une situation déplorable ; le bras Soulina était le mieux navigable des trois bras où la Russie entravait tant que possible la navigation pour favoriser Odessa aux dépens de l'Autriche et de la Hongrie, de sorte que l'accès à la mer Noire leur était coupé. La guerre, dite de la Crimée, qui en 1853 éclata entre la Russie et la Turquie et à laquelle en 1854 prirent part, comme alliées de la Sublime Porte, la France et la Grande-Bretagne, vit se poser à plusieurs reprises la question de la libre navigation du Danube. Et même au cours des hostilités en août 1854, en vue de déterminer les conditions indispensables au rétablissement de la paix, des notes furent échangées par deux des belligérants, la France et la Grande-Bretagne, avec l'Autriche, qui indiquaient au nombre des conditions que « la navigation du Danube à ses embouchures devrait être délivrée de toute entrave et soumise à l'application des principes consacrés par les actes du Congrès de Vienne » (1).

Et en décembre un mémorandum des trois puissances déclara exactement : « Pour donner à la liberté de la navigation du Danube tout le développement dont elle est susceptible, il conviendrait que le cours du Bas-Danube, à partir du point où il devient commun aux deux Etats souverains, fût soustrait à la juridiction territoriale existante en vertu de l'article 3 du Traité d'Andrinople. En tout cas, la libre navigation du Danube ne saurait être assurée si elle n'est pas placée sous le contrôle d'une autorité syndicale investie des pouvoirs

(1) FAUCHILLE, o. c., t. I^{er}, 2^e partie, p. 536.

nécessaires pour détruire les obstacles existants aux embouchures de ce fleuve ou qui s'y formeraient plus tard » (1).

Le 15 mars 1855, se réunit à Vienne une conférence entre la Russie, l'Autriche, la Turquie, la France et la Grande-Bretagne qui s'occupa de la navigation du Danube. La discussion s'ouvrit sur un projet présenté par l'Autriche. Des six propositions, sont à noter : 1^o application, garantie par toutes les puissances contractantes, des articles 108 à 116 de l'Acte du Congrès de Vienne au cours inférieur du Danube, à partir du point où ce fleuve devient commun à l'Autriche et à l'Empire Ottoman jusque dans la mer ; 2^o exclusion sur le Bas-Danube de tout obstacle quelconque à la libre navigation ; 3^o institution d'un « syndicat européen », composé des délégués des puissances contractantes, qui, temporaire, aura simplement à relever les obstacles actuels à la navigation du Bas-Danube, à indiquer les travaux et moyens pour les faire disparaître, à établir les bases de la législation réglementaire et de police fluviale et maritime pour la navigation du cours inférieur du fleuve ; 4^o établissement d'une commission exécutive permanente dite « Commission de la navigation du Bas-Danube », composée de délégués des Etats riverains, chargée d'exécuter les mesures approuvées par les puissances pour l'abolition des obstacles à la libre navigation de cette portion du fleuve, et d'appliquer et de développer les principes réglementaires et de police.

Le projet autrichien fut, après quelques modifications, adopté le 23 mars. Le syndicat européen non-exécutif devenait une « commission européenne », qui, cessant d'être purement transitoire, ne devait être dissoute que d'un commun accord, et la commission exécutive de la navigation du Bas-Danube devenait une « commission riveraine » qui, nommément composée de délégués de la Turquie, de la Russie et de l'Autriche, serait véritablement permanente.

Toutefois, tout cela n'atteignit pas un caractère définitif, car le 4 juin 1855 la Conférence de Vienne dut suspendre ses délibérations, la Russie refusant d'admettre comme condition de la paix future la solution réclamée par les puissances sur la question des Détroits.

Ce fut seulement après la cessation des hostilités et lors des préliminaires formels de paix que la question de la libre navigation du Danube fut de nouveau mise à l'étude.

L'initiative de ces préliminaires était due au gouvernement autrichien ; ils furent réglés dans un protocole signé à Vienne le 1^{er} février 1856 entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et la Turquie et fixaient entre autres conditions celle qui suit : « La liberté du Danube et de ses embouchures sera efficacement assurée par des

(1) FAUCHILLE, o. c., t. I^{er}, 2^e partie, p. 536.

institutions européennes dans lesquelles les puissances contractantes seront également représentées, sauf les positions particulières des riverains, qui seront réglées sur les principes établis par l'Acte du Congrès de Vienne en matière de navigation fluviale » (1).

Et à l'examen de cette condition avec celui des quatre autres (2), fut consacrée la Conférence de la paix, qui s'ouvrit à Paris le 25 février entre les puissances belligérantes. Malgré la résistance de l'Autriche, il fut décidé qu'à Paris on s'occuperait du cours entier du fleuve et non, comme à Vienne, seulement du Bas-Danube.

Après de longues discussions un traité fut signé le 30 mars 1856 formulant les dispositions suivantes relatives au Danube :

1^o Les puissances contractantes stipulent que les principes de l'Acte du Congrès de Vienne destinés à régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs états seront appliqués au Danube et à ses embouchures (art. 15, par. 1).

2^o Sauf les règlements de police et de quarantaine à établir pour la sûreté des Etats séparés ou traversés par le fleuve, il ne sera apporté aucun obstacle quel qu'il soit à la libre navigation : aucune entrave ni redevance non expressément prévue par les stipulations du traité, aucun péage uniquement basé sur le fait de la navigation, aucun droit sur les marchandises à bord des navires (art. 15, par. 2).

3^o Il est institué pour le Danube deux commissions :

a) une « commission européenne », dans laquelle l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie auront chacune un délégué et qui, devant avoir une durée de deux années, désignera et fera exécuter les travaux nécessaires sur le Bas-Danube, depuis Isatcha, pour dégager les embouchures du fleuve ainsi que les parties de mer y avoisinantes des sables et autres obstacles qui les obstruent ;

b) une « commission riveraine », composée des délégués des Etats riverains, c'est-à-dire de l'Autriche, de la Bavière, de la Turquie et du

(1) TESTA, *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les puissances étrangères*, t. V, pp. 38 et suiv.

(2) a) Les Principautés danubiennes seraient placées sous le protectorat collectif des grandes puissances, qui garantiraient leur organisation intérieure ; aucune intervention armée de la puissance turque ne pourrait avoir lieu sur leur territoire sans un accord préalable des Cours protectrices ; une rectification de frontière aurait lieu du côté de Bessarabie.

b) La mer Noire serait neutralisée. Un accord aurait lieu à cet égard entre la Russie et la Porte ; il serait annexé au traité principal et garanti par les grandes Cours. La Turquie serait admise dans le concert européen. Tout conflit entre elle et une des cinq puissances européennes serait d'abord soumis aux quatre autres. Enfin le principe de la fermeture des détroits serait de nouveau proclamé.

c) Les droits des Chrétiens de Turquie seraient confirmés sans aucun préjudice de l'indépendance et de la souveraineté du Sultan. Ce souverain prendrait à cet égard un arrangement auquel la Russie serait seulement invitée à accéder.

d) Les parties belligérantes, outre les conditions ci-dessus, pourraient en poser d'autres dans un intérêt européen. (Texte officiel des Préliminaires de Paix, MARTENS, N. R. G., t. XV, pp. 703 et suiv.)

Wurtemberg, auxquels se réuniront les commissaires des trois Principautés Danubiennes dont la nomination aura été approuvée par la Porte, et qui d'un caractère permanent : 1^o élaborera dans un délai de deux ans les règlements de navigation et de police fluviale; 2^o fera dans le même délai disparaître les entraves de quelque nature qu'elles puissent être, qui s'opposent encore à l'application au Danube des dispositions du Traité de Vienne; 3^o ordonnera et fera exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve; 4^o veillera, après la dissolution de la Commission européenne, au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer y avoisinantes (art. 17 et 18) (1).

Le règlement que la Commission riveraine devait préparer fut terminé le 7 novembre 1857 et mis en vigueur entre l'Autriche et l'Allemagne, mais rejeté par les puissances occidentales, parce que le petit cabotage, la navigation entre les ports du Danube sans que la mer fût naviguée, y était réservé, à l'instigation de l'Autriche-Hongrie, aux Etats riverains. Les puissances persistèrent en leur refus de donner leur approbation aussi à un second projet remis en 1859 par la commission, de sorte que la Commission riveraine n'a pas su se maintenir.

La Commission européenne, qui au début n'aurait qu'une durée de deux années, a eu cependant plus de succès. Elle fut composée d'un délégué nommé par la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, l'Autriche-Hongrie, la Sardaigne et la Turquie. L'acte de navigation des bouches du Danube, préparé par elle, fut adopté dans le traité du 2 novembre 1865 par les Etats contractants de 1856, puis modifié le 28 mai 1881 à Galatz, pour s'harmoniser avec le Traité de Berlin. D'après ce traité la Commission européenne aurait le droit exclusif d'élaborer les règlements de navigation et de police fluviale pour les bouches du Danube jusqu'à Isatcha (art. 7).

M. Fauchille, traitant de ce Traité et de la Commission européenne, en dit entre autres : « On peut conclure que la Commission européenne a un pouvoir législatif puisqu'elle fait des règlements » (2), c'est-à-dire un pouvoir législatif conféré, délégué par les puissances contractantes dans le Traité de 1865 à la Commission européenne.

Dans le Traité de Berlin du 13 juillet 1878, conclu entre les deux belligérants de la guerre d'Orient, la Turquie et la Russie, et l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, furent introduites quelques modifications dans le régime international du Danube. En ce qui concerne la Commission européenne, il est à

(1) FAUCHILLE, o. c., t. I^{er}, 2^e partie, pp. 539 et 540.

DEBIDOUR, o. c., t. II, pp. 151 et 152.

(2) FAUCHILLE, o. c., t. I^{er}, 2^e partie, p. 546.

noter qu'elle fut augmentée d'un délégué roumain, confirmée dans sa situation antérieure. Elle exercera dorénavant ses fonctions dans une complète indépendance de l'autorité territoriale (art. 54). Sa juridiction, dont la durée et les conditions doivent dépendre d'un accord des puissances, est étendue jusqu'à Galatz (art. 53). Et, chose remarquable, elle est expressément chargée d'élaborer, de concert avec les délégués des états riverains et en harmonie avec ceux édictés pour le parcours en aval de Galatz, les règlements de navigation et de police applicables à la section du fleuve (roumaine, bulgare et serbe) comprise entre Galatz et les Portes de Fer, à la frontière hongroise (art. 55). Par cela, la commission, jusqu'ici presque uniquement technique, se transforma en commission administrative et législative; cela s'explique par le fait que la Commission riveraine n'ayant jamais pu fonctionner, il fallait à son défaut désigner une autre autorité pour en tenir lieu.

Dans le Traité de Londres signé le 10 mars 1883 les pouvoirs de la commission furent prorogés pour vingt et un ans et l'autorité de la commission fut étendue jusqu'à Braïla (art. 1 et 2).

Telle était à peu près la situation du régime du Danube jusqu'à la fin de la guerre mondiale. Dans le courant de cette guerre, il est vrai, la Roumanie a, séparément de la France et des autres Puissances Alliées, conclu à Bucarest un traité avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie, par lequel les pouvoirs de la Commission européenne furent considérablement diminués, mais cette modification de la situation existante n'est jamais entrée en vigueur.

Le Traité de paix de Saint-Germain, mettant fin à la grande guerre, abroge le Traité de Bucarest et déclare le Danube fleuve international depuis Ulm (1).

Le traité rétablit expressément l'ancienne Commission européenne telle qu'elle existait avant la guerre, avec cette modification qu'elle ne comprendra provisoirement que des représentants de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et de la Roumanie (art. 301).

Les Traités de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly instituèrent en outre en amont du parcours soumis à la juridiction de la Commission européenne, c'est-à-dire pour le Haut-Danube, depuis Braïla jusqu'à Ulm, une nouvelle commission : la Commission internationale (2).

-
- (1) Traité de Saint-Germain, art. 291.
Traité de Versailles, art. 331.
Traité de Trianon, art. 275.
Traité de Neuilly, art. 219.
- (2) Traité de Versailles, art. 341.
Traité de Saint-Germain, art. 302.
Traité de Trianon, art. 286.
Traité de Neuilly, art. 230.

Cette Commission internationale serait composée de deux représentants des Etats allemands riverains, d'un représentant de chacun des autres Etats riverains, et d'un représentant de chacun des Etats non-riverains représentés à l'avenir à la Commission européenne du Danube (traité de Versailles, art. 347 et articles correspondants des autres traités de paix). Et dans l'article 348 du traité de Versailles un statut définitif du Danube fut annoncé.

Ce régime définitif a été établi, avec la collaboration de représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, qui dans les traités de paix s'étaient engagées préalablement à accepter le règlement à établir, en vertu d'un traité du 23 juillet 1921, conclu entre la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Tchéco-Slovaquie.

Ce Traité de Paris contient les dispositions suivantes :

1^o La navigation du Danube est libre et ouverte à tous les pavillons dans des conditions d'égalité complète sur tout le cours navigable du fleuve, c'est-à-dire entre Ulm et la mer Noire et sur tout le réseau fluvial internationalisé qui comprend la Morava et la Thaya (dans leurs cours frontières entre l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie), la Drave (depuis Bares), la Tisza (depuis l'embouchure du Samos), le Maros (depuis Arad), ainsi que sur les canaux ou chenaux latéraux (art. 1 et 2).

2^o Le Danube est divisé en deux parties : a) *Le Danube maritime*, de la mer Noire à Braïla ; b) *Le Danube fluvial*, depuis Braïla à Ulm, comprenant aussi le réseau fluvial internationalisé.

La liberté de la navigation et l'égalité entre les pavillons sont assurées sur chacune des parties par une commission différente : sur la première par la *Commission européenne du Danube* ; sur la seconde par la *Commission internationale du Danube* (art. 3).

La Commission européenne est composée d'un représentant de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Roumanie et elle siège à Galatz. Ses pouvoirs sont les mêmes que ceux qu'elle avait avant la guerre : donc elle est munie également d'une compétence réglementaire, déléguée expressément par les puissances (art. 4 à 7 du traité de Paris de 1921).

Nous avons déjà parlé de la composition de la nouvelle commission : la Commission internationale du Danube. Pour notre exposé, l'article 24 du traité de Paris de 1921, relatif à cette nouvelle commission, est le plus intéressant. La Commission internationale élaborera les règlements de navigation et de police, que chacun des Etats riverains appliquera sur son territoire. Ici, les Etats représentés

à la Conférence de Paris en 1921 et mentionnés ci-dessus ont conféré à la Commission internationale du Danube, le pouvoir de faire des règlements, avec la disposition que les états riverains ont le devoir de les appliquer sur leurs territoires.

Ce Traité de Paris est entré en vigueur au mois d'octobre 1922. Il présente un exemple remarquable de délégation de compétence réglementaire. Car ici il s'agit d'une commission instituée pour un fleuve qui traverse plusieurs états et qui est d'une importance capitale pour le commerce entre l'Orient et l'Occident.

Le Congo. La situation est différente pour le Congo.

Le régime de ce grand fleuve date de la Conférence de Berlin qui s'ouvrit le 15 novembre 1884. Quatorze états y prirent part : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège et la Turquie.

Les délibérations de la Conférence de Berlin aboutirent le 26 février 1885 à la signature d'un Acte général composé de trente-huit articles formant sept chapitres (1).

Ces chapitres comprennent :

1^o Une déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo, ses embouchures et pays circonvoisins, et dispositions connexes ;

2^o Une déclaration relative à la traite des esclaves ;

3^o Une déclaration relative à la neutralité des territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo ;

4^o L'acte de navigation du Congo ;

5^o L'acte de navigation du Niger ;

6^o Une déclaration relative aux conditions essentielles à remplir pour que des occupations nouvelles sur les côtes du continent africain soient considérées comme effectives ;

7^o Des dispositions générales.

Le chapitre IV, dans ses articles 13 à 25, traite donc de la navigation et du régime du Congo. Comme principe général il déclare expressément :

« La navigation du Congo... est et demeurera entièrement libre pour tous les navires marchands, en charge ou sur lest, de toutes les

(1) DEBIDOUR, o. c., t. III, 1^{re} partie, pp. 301 et suiv.

nations, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs » (1). D'après les dispositions de l'article 17, une commission internationale sera instituée et chargée d'assurer l'exécution des dispositions du présent Acte de Navigation. Les puissances signataires de l'Acte du Congo, ainsi que celles qui y adhéreront postérieurement, pourront, en tout temps, se faire représenter dans la dite commission, chacune par un délégué. L'article 20 énumère toutes les attributions dont la commission a été munie. Et l'article 19, paragraphe 2, en donne la plus importante, déclarant que « la commission élaborera immédiatement des règlements de navigation, de pêche fluviale, de pilotage et de quarantaine ».

A la première vue on croirait trouver ici un exemple de délégation. Car les signataires de l'Acte général de Berlin de 1885 ont conféré de leur propre volonté à la Commission internationale du Congo, le pouvoir de faire des règlements. Cependant, ce n'est pas ainsi, le paragraphe 3 du même article 19 déclarant formellement que « ces règlements, ainsi que les tarifs à établir par la commission, avant d'être mis en vigueur, seront soumis à l'approbation des Puissances représentées dans la Commission ».

Les états signataires de l'Acte général de Berlin n'ont donc pas su se libérer de l'idée qu'une approbation de leur part des règlements à arrêter par la Commission internationale du Congo serait indispensable. Ils ont conféré, il est vrai, à la Commission internationale un pouvoir législatif; mais ils se sont présentés en même temps comme l'autorité, seule qualifiée pour les approuver et, le cas échéant, corriger. Ils n'ont pas délégué à la Commission la compétence réglementaire dans le sens qu'ils abandonnaient eux-mêmes le pouvoir réglementaire en investissant la Commission internationale de ce pouvoir sans approbation ou correction ultérieure de leur part.

En fait la Commission internationale du Congo n'a jamais été instituée.

Les traités de paix de 1919-1920, qui ont mis fin à la guerre mondiale disposent que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie s'engagent à reconnaître et agréer les conventions passées ou à passer par les Puissances Alliées et Associées ou certaines d'entre elles avec toute autre puissance relativement aux matières traitées dans l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 (2).

(1) Article 15.

(2) Traité de Versailles, art. 126.
Traité de Saint-Germain, art. 373.
Traité de Trianon, art. 356.
Traité de Neuilly, art. 290.
Traité de Sèvres, art. 415.

Comme suite à ces dispositions des traités de paix, le 10 septembre 1919, une convention a été conclue à Saint-Germain entre les Etats-Unis, la Belgique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal qui a abrogé, dans les rapports des parties contractantes, l'Acte de Berlin du 26 février 1885 (1).

Cette convention consacre le principe de la liberté du trafic et de la navigation. Elle supprime complètement la Commission internationale prévue par l'Acte de 1885 pour assurer l'exécution des règles afférentes à la navigation du Congo. En effet, elle n'y fait dans son texte aucune allusion, en disposant simplement dans l'article 8 que « chacune des parties signataires demeure libre d'établir les règlements qu'elle juge utiles pour assurer la sécurité et le contrôle de la navigation, étant entendu que ces règlements devront tendre à faciliter autant que possible la circulation des navires de commerce ».

La Commission internationale du Congo, qui, déjà dès l'origine, n'a existé que sur papier, a par cette disposition complètement disparu de la réalité. Pour l'état complet de notre exposé et comme un exemple d'une tentative vers la délégation, nous avons cependant estimé qu'il était indispensable de l'insérer ici.

Pour le Niger, l'Acte de Berlin ne prévoit pas l'institution d'une commission internationale.

Nous nous dirigerons maintenant vers l'Elbe, le Niemen ou Memel et l'Oder.

L'Elbe.

Il nous semble qu'il n'est pas opportun de donner ici un aperçu de l'ancien régime de ce fleuve. Une recherche pareille peut être des plus intéressantes pour l'étude historique du droit; pour une étude comme la nôtre, qui n'a pour but que de rassembler les exemples de délégation, tant dans le passé que dans le présent, elle n'a qu'une valeur de second plan.

Quoiqu'il en soit, le régime de l'Elbe a été complètement modifié par le Traité de Versailles de 1919. Dans son article 331, le Traité de Versailles a proclamé fleuves internationaux : « l'Elbe (Labe) depuis le confluent de la Vltava (Moldau), et la Vltava (Moldau) depuis Prague ». Et l'article 332 dispose : « sur les voies déclarées internationales à l'article précédent, les ressortissants, les biens et les pavillons de toutes les Puissances seront traités sur le pied d'une parfaite égalité, de telle sorte qu'aucune distinction ne soit faite, au détriment des ressortissants, des biens et du pavillon d'une quelconque de ces Puissances, entre ceux-ci et les ressortissants, les biens et le

(1) La validité de cette convention a été contestée. Voir les notes dissidentes jointes à l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire Chinn, série A/B, n° 63.

pavillon de l'état riverain lui-même ou de l'état dont les ressortissants, les biens et le pavillon jouissent du traitement le plus favorable ».

L'article 340 prescrit que l'Elbe sera placée sous l'administration d'une commission internationale qui comprendra :

- quatre représentants des Etats allemands riverains du fleuve ;
- deux représentants de l'Etat tchéco-slovaque ;
- un représentant de la Grande-Bretagne ;
- un représentant de la France ;
- un représentant de l'Italie ;
- un représentant de la Belgique.

Cette commission, aux termes des articles 342 et 344, devrait se réunir dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du traité, pour procéder sans délai à l'élaboration d'un projet de revision des accords internationaux et règlements en vigueur, en se conformant aux principes de la convention générale sur les fleuves internationaux à établir d'après l'article 388 par les Puissances Alliées et Associées avec l'approbation de la Société des Nations, ou, si cette convention n'est pas encore intervenue, à ceux posés dans les articles 332 et suivants du traité.

Et conformément aux dispositions de l'article 343 du Traité de Versailles, les dix membres de la Commission internationale de l'Elbe se sont réunis à Dresde, pour la première fois en janvier-février 1921, et pour la seconde fois en janvier-février 1922.

C'est dans leur dernière réunion qu'ils ont rédigé un acte relatif à la navigation de l'Elbe. Cet acte a été constitué par une convention en cinquante-trois articles, signée le 22 février 1922 par l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Tchéco-Slovaquie, et complétée par un protocole additionnel du 27 janvier 1923 (1). Cette convention définit que la Commission internationale de l'Elbe possédera la compétence réglementaire. Ses résolutions et règlements, pris à une majorité absolue ou qualifiée, sont obligatoires sans approbation ultérieure par les gouvernements. Les états riverains doivent même soumettre leurs règlements de police de la navigation à la Commission qui en arrête le texte définitif (art. 37 et 38).

Dans cette convention, les puissances signataires ont conféré leur propre pouvoir législatif relatif à la réglementation de la navigation à la Commission internationale de l'Elbe. Et en conférant ce pouvoir ils ont même abandonné le droit de correction ou d'approbation ultérieure des règlements et dispositions pris par la Commission internationale.

(1) *Recueil de la Société des Nations*, t. XXVI, pp. 220 et 254.

L'Oder. Le régime de l'Oder est à peu près le même que celui de l'Elbe.

Grâce à l'article 331 du Traité de Versailles, l'Oder aussi, a son régime international; en effet, cet article le déclare fleuve international depuis le confluent de l'Oppa. D'après l'article 341, il est placé sous une commission internationale dans laquelle siègent :

- trois représentants de la Prusse;
- un représentant de la Pologne;
- un représentant de l'Etat tchéco-slovaque;
- un représentant de la Grande-Bretagne;
- un représentant de la France;
- un représentant du Danemark;
- un représentant de la Suède.

Les pouvoirs et compétences conférés à la Commission internationale de l'Oder seront les mêmes que ceux conférés à la Commission de l'Elbe. En particulier elle a la compétence d'arrêter des règlements qui seront obligatoires et exécutoires sans ratification ou approbation ultérieure de la part des états intéressés. De sorte que, après l'exposé sur l'Elbe, que nous avons donné ci-dessus, nous ne devons plus nous arrêter au régime et à la Commission internationale de l'Oder.

Le Niemen ou Memel. Pour le Niemen ou Memel une Commission internationale jusqu'à présent n'a pas été instituée. Sur requête adressée à la Société des Nations par un des états riverains il sera placé sous l'administration d'une commission internationale. Une requête pareille n'a pas encore été adressée à la Société des Nations (voir article 342 du Traité de Versailles).

L'Escaut. Pour terminer notre examen des commissions internationales des grands fleuves, il nous faut nous arrêter à l'Escaut, fleuve d'une importance primordiale pour les Pays-Bas et la Belgique.

Pour notre examen il suffit de commencer par la Révolution belge qui en 1830 sépara définitivement la Belgique des Pays-Bas.

Nous savons que cet événement nous a donné trois traités, savoir : 1^o le Traité de Londres du 19 avril 1839 conclu entre la Belgique et les Pays-Bas; 2^o le Traité de Londres conclu à la même date entre la Belgique et l'Autriche-Hongrie, la France, l'Angleterre, la Prusse et la Russie; 3^o le Traité également signé à Londres le 19 avril 1839 entre les Pays-Bas et l'Autriche-Hongrie, la France, l'Angleterre, la Prusse et la Russie.

D'abord le Traité néerlando-belge de 1839 stipule dans l'article 9, paragraphes 1 et 2, que les articles 108 à 117 de l'Acte final de Vienne relatifs au principe de la liberté de la navigation commerciale pour toutes les nations, sont déclarés applicables à toute la partie navigable de l'Escaut.

Une surveillance commune sera instituée sur le fleuve et sera exercée par des commissaires nommés par les deux gouvernements : « En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, il est convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune, et que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre. Des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord, et ces droits seront les mêmes pour les navires de toutes les nations » (1).

Il y aura donc des commissaires munis de pouvoirs de surveillance. Il y aura aussi des commissaires nommés de part et d'autre qui auront en plus le pouvoir d'arrêter des règlements, car le paragraphe 6 du même article 9 stipule : « Des commissaires se réuniront de part et d'autre à Anvers dans le délai d'un mois, tant pour arrêter le montant définitif et permanent de ces péages, qu'afin de convenir d'un règlement général pour l'exécution des dispositions du présent article, et d'y comprendre l'exercice du droit de pêche, dans toute l'étendue de l'Escaut, sur le pied d'une parfaite réciprocité en faveur des sujets des deux pays ».

C'est le seul paragraphe du Traité de 1839 qui s'occupe du pouvoir réglementaire conféré à des commissaires, et nous estimons qu'il est impossible de voir ici un cas de délégation de compétence réglementaire. Les commissaires visés au paragraphe 6 ne sont que des commissaires, ou plutôt des plénipotentiaires désignés par leurs gouvernements respectifs pour arrêter un règlement sur les sujets mentionnés dans le dit paragraphe.

Le traité tout entier se fait sur la question de savoir si ces règlements des commissaires doivent encore obtenir l'approbation des deux gouvernements. Et vu le développement du droit des gens en ces temps, vu aussi les circonstances dans lesquelles le traité en question a été élaboré, il y a lieu de soutenir la thèse que les gouvernements belge et néerlandais n'ont pas voulu céder quelque peu qu'il fût de leur droit d'approbation ultérieure des règlements arrêtés par les commissaires.

Pour ces raisons nous préférons ne voir en les règlements des commissaires que des projets de traités, pour lesquels l'approbation des gouvernements est indispensable.

(1) Article 9, par. 2, alinéa I.

Nous sommes confirmés dans notre opinion par le traité conclu le 3 avril 1925 entre la Belgique et les Pays-Bas.

On sait que ce traité n'est jamais entré en vigueur, parce que la Première Chambre des Etats généraux des Pays-Bas a refusé d'y donner son approbation. Cependant il est particulièrement intéressant pour notre recherche, d'examiner les dispositions que ce traité contenait en ce qui concerne le régime de l'Escaut.

L'article 4, paragraphe 3 prévoit l'institution d'une commission d'administration composée d'un nombre égal de représentants des deux états, au moins trois de chaque état; le président n'aura pas de voix décisive.

D'après le paragraphe 4, la commission décidera, sous forme tant de dispositions spéciales que de règlements généraux, de tout ce qui concerne la navigation. En outre la commission arrêtera les règlements de police nécessaires.

On pourrait croire que, de par ces deux paragraphes, la commission d'administration ait été munie d'une compétence réglementaire autonome, sans que pour ses résolutions l'approbation ultérieure de la part des deux gouvernements soit requise. Mais le paragraphe 5 du même article déclare expressément que « les décisions prises par la commission devront être approuvées par les deux gouvernements ».

Après cela il ne peut plus être question d'une compétence réglementaire autonome, déléguée par les deux états à la commission d'administration. Cette commission n'est donc autre chose qu'une réunion ou conférence des plénipotentiaires des deux gouvernements, qui peuvent arrêter des règlements, mais ces règlements n'auront force de loi qu'après approbation par les deux gouvernements.

Lors de l'élaboration du traité de 1925, les deux gouvernements ont eu la même conception. Car, dans le mémoire interprétatif, nous lisons relativement au paragraphe 4 : « Il est bien entendu que la commission n'aura pas compétence pour résoudre directement ou indirectement des questions de souveraineté » (1).

De ce qui précède, il résulte que les deux états n'ont pas voulu céder quoi qu'il fût de leur souveraineté. C'est pourquoi ils n'ont pas délégué leur propre pouvoir législatif à la commission d'administration. Ils ont simplement autorisé une conférence internationale, la commission d'administration, à élaborer des projets de règlements qui, après, doivent obtenir l'approbation des deux gouvernements. Il saute aux yeux qu'un régime pareil n'a aucune analogie avec la délégation de compétence réglementaire, où deux ou plusieurs états délèguent à une commission autonome et indépendante la compétence d'arrêter des

(1) Livre Gris du Gouvernement belge du 15 juin 1929, p. 18.

règlements qui auront force de loi pour les états, du moment qu'ils sont arrêtés par un vote de la commission et sans qu'une approbation ultérieure de la part des gouvernements soit requise.

Cependant il y a dans le traité de 1925 un paragraphe qui fait penser à une compétence réglementaire autonome de la commission. C'est le paragraphe 6 du même article 4 qui dispose :

« Pour toutes mesures et tous travaux qui ne pourraient être différés sans préjudice sérieux pour la navigation jusqu'à l'expiration des délais prévus au paragraphe 5, par exemple pour les déplacements ou placements temporaires de feux, balises et bouées, les dragages urgents, l'enlèvement d'épaves ou autres obstacles à la navigation, les décisions de la commission seront exécutoires sans être soumises à l'approbation des gouvernements » (1).

A la première vue il semble que, dans des cas urgents, les deux états ont délégué leur propre pouvoir législatif à la commission d'administration. Quand même, nous estimons que la rédaction du premier alinéa du paragraphe 6 ne permet pas d'y lire plus qu'il ne dit en réalité. Car ce paragraphe ne dit rien des règlements et dispositions dont parle le paragraphe 4. Il nous faut donc accepter que même en cas d'urgence ces règlements doivent obtenir l'approbation des deux gouvernements. Le paragraphe 6 ne parle que des mesures dont le délai serait nuisible à la navigation, comme le déplacement des lumières et des balises. Ce sont seulement ces mesures qui en cas d'urgence peuvent être prises par la commission d'administration sans qu'elles doivent encore obtenir l'approbation des gouvernements.

Nous préférons envisager ce pouvoir dont la commission d'administration est investie comme un pouvoir exécutif plutôt que de le considérer comme une compétence réglementaire. Nous admettons tout de suite qu'il est particulièrement difficile d'indiquer où le pouvoir exécutif prend sa fin et la compétence réglementaire commence; surtout dans le cas en question. Si nous maintenons cependant notre thèse, nous nous basons principalement et sur le texte même du paragraphe relatif, et sur l'esprit du traité tout entier, qui est là pour prouver, comme nous l'avons dit ci-dessus, que les gouvernements n'ont pas eu l'intention de céder quoi qu'il soit de leur souveraineté.

En résumé, nous pouvons donc dire que le traité non-ratifié entre la Belgique et les Pays-Bas du 3 avril 1925, ne contient pas de dispositions desquelles on pourrait déduire que les deux états auraient délégué à la commission d'administration de l'Escaut une compétence réglementaire autonome.

(1) Livre Gris du Gouvernement belge du 15 juin 1929, p. 18.

LA COMMISSION DES DÉTROITS.

Il nous semble nécessaire de donner préalablement un aperçu historique sommaire du régime des Détroits.

Les eaux nommées les Détroits sont composées des Dardanelles, de la mer de Marmara et du Bosphore.

Avant que la Russie ne se fût établie sur la mer Noire, la Turquie possédait la souveraineté complète des Détroits. Quand vers la fin du XVIII^e siècle, la Russie s'établit sur la mer Noire par le Traité de Kutchuk-Kaïnardji de 1774, elle obtint par le même traité le droit de la libre navigation sur toutes les eaux ottomanes (1).

Dans le Traité de paix de 1809 entre l'Angleterre et la Turquie il a été stipulé : « Comme il a été de tout temps défendu aux vaisseaux de guerre d'entrer dans le canal de Constantinople, savoir dans le détroit des Dardanelles et dans celui de la mer Noire; et comme cette ancienne règle de l'Empire Ottoman doit être de même observée dorénavant en temps de paix vis-à-vis de toute puissance quelle qu'elle soit, la Cour britannique promet aussi de se conformer à ce principe » (2).

Pendant les années suivantes jusqu'au Congrès de Berlin de 1878, nous rencontrons une quantité de traités, dont les uns confèrent à la Russie un privilège sur la navigation des Détroits et les autres contiennent pour les puissances de l'Occident « l'ancienne et dure règle de l'Empire Ottoman », c'est-à-dire défense aux états étrangers de faire passer les Détroits par leurs navires de guerre. Parmi les premiers on peut compter le Traité d'Unkiar Skelessi de 1833; parmi les seconds, le Traité émané de la Quadruple Alliance de 1840 et le Traité de Paix de Paris de 1856.

Par l'article 63 du Traité de Berlin de 1878, le « status quo ante » fut maintenu, tel qu'il existait depuis le traité de 1871. Aux termes de l'article 2 de ce dernier traité, « le principe de la clôture des Détroits, des Dardanelles et du Bosphore, tel qu'il a été établi par la convention séparée du 30 mars 1856, est maintenu, avec la faculté pour Sa Majesté Impériale le Sultan d'ouvrir les dits Détroits en temps de paix aux bâtiments de guerre des Puissances Amies et Alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du Traité de Paris du 30 mars 1856 ».

Le Traité de Sèvres du 10 août 1920, entre les Puissances Alliées et Associées et la Turquie a élaboré un nouveau régime pour les

(1) Texte du traité dans : FLEISCHMANN, *Völkerrechtquellen*, 1905.

(2) Article 11 du Traité entre l'Angleterre et la Turquie du 5 janvier 1809.
Voir de MARTENS, N. R., p. 160.

Détroits. Cependant ce traité n'a pas été ratifié par la Turquie, de sorte qu'il a été remplacé par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, également conclu entre les Puissances Alliées et Associées et la Turquie. Et le même jour a été signé par les mêmes puissances une convention relative au régime des Détroits avec une annexe. Nous suivons donc pour notre examen la Convention sur le Régime des Détroits de 1923 et son annexe. Toutefois il nous semble opportun d'indiquer les dispositions principales sur le régime des Détroits du Traité de Sèvres.

L'article 37 de ce traité stipule que dans les Détroits comprenant les Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore la navigation sera libre tant en temps de paix qu'en temps de guerre à tous les navires de commerce et de guerre sans distinction de pavillon. L'article 38 prévoit l'institution d'une commission, « la Commission des Détroits », pour assurer la libre navigation prévue à l'article précédent. La commission exercera, en toute indépendance de l'autorité locale, les pouvoirs qui lui sont conférés par le traité (1). Les fonctions dont la commission a été chargée sont énumérées dans l'article 43.

Le paragraphe 5 de l'annexe qui est jointe aux articles relatifs aux Détroits dans le Traité de Sèvres règle la compétence réglementaire de la Commission des Détroits dans les termes suivants : « En vue de s'acquitter de toutes les fonctions dont elle est chargée par les stipulations de la présente section et de la présente annexe, et dans les limites qui y sont fixées, la Commission aura le pouvoir de préparer, de promulguer et d'appliquer les règlements nécessaires. Ce pouvoir comprendra le droit d'amender, s'il est nécessaire, ou d'abroger les règlements actuellement existants ».

Le Traité de Sèvres a donc expressément muni la Commission des Détroits d'une compétence réglementaire autonome, que les Puissances Alliées et Associées et la Turquie lui ont déléguée. Car la Commission exercera en toute indépendance ses pouvoirs et prendra, d'après l'article premier de l'Annexe, ses décisions à la majorité des voix.

Nous avons déjà indiqué ci-dessus que le Traité de Sèvres n'est pas entré en vigueur à cause de défaut de ratification par la Turquie. C'est pourquoi nous examinerons maintenant le traité et la convention qui ont succédé au Traité de Sèvres, c'est-à-dire le Traité de Paix de Lausanne du 24 juillet 1923 et la Convention relative au Régime des Détroits de la même date.

Abstraction faite de la disposition fondamentale contenue à l'article 23 du Traité de Paix de Lausanne, nous ne trouvons dans ce traité aucune stipulation précise sur le régime des Détroits, ce régime étant élaboré en détail dans une convention spéciale.

(1) Traité de Sèvres, art. 42.

L'article premier de cette convention déclare que : « Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour reconnaître et déclarer le principe de la liberté de passage et de navigation par mer et dans les airs dans le détroit des Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore, ci-après compris sous la dénomination générale de " Détroits " ».

Et l'article 2 dispose que « le passage et la navigation des navires et aéronefs de commerce et des bâtiments et aéronefs de guerre dans les Détroits, en temps de paix et en temps de guerre, seront dorénavant réglés par les dispositions de l'annexe ci-jointe ».

L'article 10 de la convention prévoit l'institution à Constantinople d'une commission internationale, dénommée « Commission des Détroits » et qui, d'après l'article 11, exercera ses attributions sur les eaux des Détroits.

La Commission sera, d'après l'article 12, composée, sous la présidence d'un représentant de la Turquie, de représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, de la Bulgarie, de la Grèce, de la Roumanie, de la Russie et de l'Etat Serbe-Croate-Slovène, en tant que puissances signataires de la convention spéciale et au fur et à mesure de la ratification de celle-ci par ces puissances. L'adhésion à cette convention comportera pour les Etats-Unis le droit d'avoir également un représentant dans la Commission. Et le même droit sera réservé, dans les mêmes conditions, aux Etats indépendants riverains de la mer Noire non mentionnés dans le premier alinéa de cet article.

La Commission des Détroits exercera sa mission sous les auspices de la Société des Nations, à laquelle elle adressera chaque année un rapport (art. 15).

En ce qui concerne la compétence réglementaire de la Commission des Détroits, la Convention de 1923 ne contient pas de stipulations aussi détaillées que le Traité de Sèvres. Aux termes de l'article 16, « il appartiendra à la Commission d'élaborer les règlements qui seraient nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». C'est l'unique article qui traite de la compétence réglementaire de la Commission des Détroits. Mais tant succinct qu'il soit, nous estimons quand même que cet article est assez clair.

D'après sa rédaction la Commission a le droit et le devoir d'arrêter des règlements. Et parce que l'article ne dit pas mot sur une approbation ultérieure quelconque de la part des états signataires des décisions de la Commission, et vu les stipulations analogues du Traité de Sèvres, on peut admettre, que les règlements arrêtés par la Commission des Détroits entreront en vigueur et auront force de loi sans approbation ou ratification ultérieure par les états signataires.

Il y a donc lieu de voir ici un spécimen de délégation de compétence réglementaire — compétence déléguée par les états signataires de la Convention de 1923 à la Commission des Détroits. Car on peut être persuadé que si les puissances signataires n'avaient pas voulu conférer à la Commission des Détroits une compétence réglementaire autonome, elles se seraient sans aucun doute réservé ce droit *expressis verbis* dans la convention. Maintenant qu'elles n'ont pas stipulé et réclamé dans la convention le droit d'approbation ultérieure, on peut accepter qu'elles n'ont pas voulu le réserver.

Par la signature de la nouvelle Convention sur les Détroits à Montreux, en date du 20 juillet 1936, par les signataires du Traité de Lausanne, excepté l'Italie, la Commission des Détroits a été abolie.

LA COMMISSION INTERNATIONALE DE NAVIGATION AÉRIENNE.

Comme dernière commission internationale nous devons encore examiner la Commission internationale de Navigation aérienne, dénommée ci-après la C. I. N. A.

La C. I. N. A. Ladite Commission a été instituée par la Convention portant réglementation de la navigation aérienne du 13 octobre 1919. Elle est régie par l'article 34 de ladite convention. La convention est le produit de la Conférence de la Paix mettant fin à la grande guerre.

Avant cette guerre, l'aviation et le droit aérien n'étaient que très peu développés. Cet événement, si terrible et affreux qu'il fût, a eu cependant une influence des plus considérables sur le droit aérien moderne. La grande guerre nous a montré non seulement du point de vue strictement militaire, mais aussi du point de vue technique, quelles possibilités la technique moderne promet à l'humanité. L'évolution de la locomotion aérienne envisagée jusqu'à ce moment comme impossible et privée de toute valeur, montrait soudainement les possibilités sans bornes et incalculables de la navigation aérienne.

Or, il n'est pas étonnant qu'après la guerre, pendant que les Puissances Alliées et Associées étaient réunies à Paris afin d'élaborer les traités de paix et qu'« une fièvre de collaboration en vue de l'organisation de la paix enflammait les esprits » (1), quand aucune tentative ne paraissait trop hardie et aucune conception irréalisable, les hommes

(1) ROPER, o. c., p. 32.

de l'air furent assez optimistes à pouvoir réaliser une réglementation définitive du droit international de l'air.

Convaincus qu'une entente internationale sur la navigation aérienne était d'une nécessité absolue et que le développement de la navigation aérienne exigeait sans délai une réglementation, les experts aéronautiques des délégations à la Conférence de la Paix furent unanimes dans leur désir de voir leur travail couronné d'une réglementation et de faire tout le possible pour arriver à leurs desseins.

Nous ne voulons pas insister ici sur tous les pourparlers qui se sont déroulés lors de l'élaboration de la convention aérienne, ni sur le travail des commissions et des sous-commissions. Persuadé que le plan général de cette thèse ne permet pas de donner ici une relation détaillée de ces travaux, il suffit de renvoyer aux livres remarquables parus depuis 1919 et qui en donnent un exposé précis et complet.

Sans vouloir entrer dans une relation détaillée de tous les articles de la Convention du 13 octobre 1919, nous estimons quand même indispensable de traiter une question avant d'aborder l'organisation et la compétence de la commission internationale de navigation aérienne. Car pour une juste compréhension des compétences conférées à la commission, il faut avoir une idée claire de la nature de la convention aérienne et des principes sur lesquels elle est fondée.

De quelle nature est-elle, cette « convention portant réglementation de la navigation aérienne » ? A-t-elle atteint le but principal et essentiel, c'est-à-dire l'unification du droit aérien ? Nous sommes enclin à donner une réponse négative.

L'unification du droit aérien ne s'est pas réalisée par la Convention de 1919, en dépit des grands et nombreux mérites qu'elle a incontestablement. « Cet échec est dû en majeure partie aux bases strictement conventionnelles qu'elle assignait au droit de circulation aérienne internationale, à d'autres dispositions encore où se reflètent trop visiblement les circonstances politiques dans lesquelles elle avait été élaborée » (1).

Quel peut être le sens de ces « bases strictement conventionnelles » auxquelles, suivant M. de Visscher, l'échec relatif à l'unification du Droit aérien est dû ? Ici nous touchons l'essence et la pierre angulaire de la convention de 1919. Car la convention mettant, une fois pour toutes, fin aux débats et disputes sur ce sujet, déclare dans son article premier :

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que chaque Puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace

(1) Fernand DE VISSCHER : *Le droit international de la navigation aérienne en temps de paix*, R. D. I. L. C., 1927, n° 3.

atmosphérique au-dessus de son territoire. Au sens de la présente convention, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national métropolitain et colonial, ensemble les eaux territoriales adjacentes au dit territoire ».

De la liberté des airs, défendue si acharnement par M. Fauchille en 1901, il n'y a plus une trace. « Par le caractère exclusif qu'elle attribue à la souveraineté aérienne des Etats, la convention entend affirmer l'incompatibilité de cette souveraineté avec un statut réel quelconque de liberté des airs » (1). Et ce principe négatif posé, on ne peut envisager la libre circulation aérienne que comme l'effet d'une concession volontaire des Etats. Du principe de la souveraineté de l'Etat sur l'espace de l'air, formulée dans la convention d'une manière si absolue, il résulte que cette liberté de circulation constitue pour les puissances signataires un privilège, dont les puissances non-signataires restent exclues, et que les dernières, ne profitant pas des privilèges de la convention, sont forcées de conclure des traités bilatéraux avec tout autre Etat. Et les faits étant tels, il saute aux yeux qu'on ne peut plus parler d'un droit international aérien unifié.

Sans doute, le principe de la souveraineté absolue de l'air une fois déclaré *expressis verbis* et sans équivoque, on n'y peut rien changer. Les Etats signataires, en 1919, n'ont pas voulu céder un pouce de leur droit le plus sacré : la souveraineté. Néanmoins la politique actuelle des Etats suffit pour démontrer que la libre circulation aérienne en temps de paix est parfaitement conciliable avec ce que les Etats considèrent comme leurs droits les plus sacrés et leurs intérêts essentiels (2). Car « depuis la Convention de 1919, nous avons vu s'étendre un réseau chaque jour plus serré de conventions particulières par lesquelles les états se sont mutuellement reconnus le droit de libre circulation aérienne » (3).

Voyez là le principe fondamental de la Convention de 1919 et du droit international de l'air moderne. Voyez là également pourquoi l'unification du droit aérien ne s'est pas réalisée jusqu'à nos jours. Mais de ce qui précède, il résulte aussi que plus que jamais les Etats sont persuadés que les relations internationales et le développement de la technique exigent une circulation aérienne libre. « Il n'est pas téméraire de penser que tel est le sens probable de l'évolution du droit international positif : substitution de la liberté légale à la liberté simplement conventionnelle de la circulation aérienne. Celle-ci ne représente vraisemblablement qu'un premier stade que les circonstances, et, en

(1) Fernand DE VISSCHER, o. c., p. 184.

(2) Fernand DE VISSCHER, o. c., p. 190.

(3) Fernand DE VISSCHER, o. c., p. 191.

particulier, l'état de tension entre les peuples après la grande guerre, expliquent et justifient en partie, mais dont la valeur ne saurait être définitive. Les historiens du droit savent, du reste, combien est extraordinairement fréquent, dans l'histoire des institutions, ce passage des règles du stade conventionnel au stade légal » (1).

La convention de 1919 quoiqu'elle n'admette pas le principe de la liberté de l'air, reconnaît quand même la libre circulation aérienne en temps de paix : « Chaque Etat contractant s'engage à accorder en temps de paix, aux aéronefs des autres Etats contractants, la liberté de passage inoffensif au-dessus de son territoire, pourvu que les conditions établies dans la présente convention soient observées ». Seulement « pour raison d'ordre militaire ou dans l'intérêt de la sécurité publique », un Etat contractant a le droit d'interdire le survol de certaines zones de son territoire » (2).

De même « tout aéronef ressortissant à un Etat contractant a le droit de traverser l'atmosphère d'un autre Etat sans atterrir. Dans ce cas, il est tenu de suivre l'itinéraire fixé par l'Etat survolé. Toutefois, pour des raisons de police générale, il sera obligé d'atterrir s'il en reçoit l'ordre au moyen de signaux prévus à l'annexe D » (3).

La circulation aérienne en temps de paix est donc libre, exception faite des mesures qu'un Etat peut prendre en raison d'ordre militaire, de police générale ou dans l'intérêt de la sécurité publique. Mais quelle est la nature de ce principe de la liberté de passage et quelle est sa portée, les Etats ayant la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de leur territoire ?

M. Charles de Visscher dit à ce sujet dans un livre paru quelques années après la signature de la Convention de 1919 : « Il convient toutefois de fixer exactement la portée du principe de la liberté de passage. La convention n'a nullement consacré l'existence d'une sorte de servitude internationale établie en faveur de l'aviation étrangère, interprétation qu'exclut le principe de la souveraineté complète et exclusive si formellement affirmé par l'article premier. La liberté de passage accordée par l'article 2 est un droit purement conventionnel, c'est-à-dire exclusivement fondé sur la signature ou l'adhésion à la convention, établi par conséquent en faveur des seuls états contractants dans leurs rapports mutuels. La convention se présente ainsi comme une « convention d'union » ; les aéronefs ressortissant à des Etats qui y sont restés étrangers sont complètement exclus de tous les droits qu'elle confère » (4).

(1) Fernand DE VISSCHER, o. c., p. 192.

(2) Article 3.

(3) Article 15, par. 1.

(4) Charles DE VISSCHER : *Le droit international des communications*, Gand-Paris, 1923, pp. 139 et 140.

Et dans le rapport que M. le professeur Hazeltine offrait à la vingt-neuvième conférence de l'International Law Association en 1920, il défend les mêmes idées : « It is to be carefully observed, however, that the grant by the contracting states of « freedom of innocent passage » does not mean that they recognise the doctrine of the « freedom of the air » ; nor does it mean that they recognise the doctrine of a servitude of innocent passage in limitation of their aerial sovereignty... The « freedom of innocent passage » accorded by the contracting states in article 1st is merely a temporary and contractual right in the nature of a revocable licence » (1).

La liberté de passage que les Etats contractants s'engagent à accorder, a la nature d'une faveur, d'une concession, d'une licence révocable, que les Etats ne peuvent pas demander comme un droit (2).

Or, il en résulte que ce ne sont que les Etats contractants parties à la Convention de 1919, qui profitent de la liberté de passage. Et il en résulte aussi que chaque Etat non-signataire peut empêcher tout survol au-dessus de son territoire et par cela mettre de grands obstacles à la circulation aérienne et au développement des grandes lignes aériennes internationales.

Si en 1919 on avait adopté la liberté de l'air, la liberté de passage et de circulation y aurait été comprise. Maintenant que la liberté de passage en temps de paix est reconnue, mais uniquement aux Etats contractants réciproquement, la circulation aérienne court le risque d'être entravée par un Etat non-signataire.

Il saute aux yeux combien on est loin du principe de la liberté de l'air défendu avec tant d'autorité en 1901 par M. Fauchille. Mais pourquoi le principe de la souveraineté a-t-il été adopté en 1919 ? « Dans l'esprit des peuples, hantés par l'atrocité de la veille, l'avion étranger apparaissait en ennemi, instrument diabolique d'attaques sournoises et d'attentats criminels. Comment les nations auraient-elles pu, à ce moment, considérer dans l'engin meurtrier d'hier, l'agent de liaison bienfaisant de demain qui, dans un ciel lavé des souillures de la haine et du crime, pouvait frayer aux échanges une voie nouvelle » (3). Il ne fut pas l'unique défenseur, cet avocat belge, de cette thèse soutenue dans son discours au jeune barreau. Les Etats neutres avaient déclaré, eux aussi, qu'ils réclamaient la souveraineté de l'air comme principe fondamental.

(1) H. D. HAZELTINE : *International air law in time of peace*, Report of the 29th Conference of the International Law Association at Portsmouth, 1920, p. 387.

(2) James W. GARNER : *La réglementation internationale de la navigation aérienne*, R. D. I. L. C., 1923, p. 368.

(3) J. VAN DER STEGEN : *Le conflit des souverainetés en droit aérien*, Belgique judiciaire, 86^e année, 1928, n^o 9-10.

Quoiqu'un régime de liberté de l'air soit théoriquement préférable à un régime de souveraineté de l'air, nous sommes cependant disposé à croire, vu la situation actuelle du monde, qu'il vaut mieux de se ranger aux partisans de la souveraineté de l'air. Les grands apôtres de la liberté de l'air ont pris souvent comme exemple le principe de la liberté des mers. Pour nous c'est une comparaison boiteuse. Entre l'air et la mer il y a une grande différence. Pour l'Etat en général le danger venant de l'air est beaucoup plus grand que celui venant de la mer. Incontestablement l'Etat est plus ouvert aux attaques venant du côté de l'air que du côté de la mer. Et de même que le danger de l'air est plus grand, de même il est plus difficile pour l'Etat de se défendre contre un ennemi venant de l'air que contre un ennemi qui prend la voie des mers.

En effet, on peut maintenir la thèse que surtout pour le développement des lignes aériennes la liberté de l'air est indispensable. Mais il nous semble que notre temps donne clairement la preuve qu'un régime de souveraineté de l'air est juste et qu'il a complètement raison d'être. Cependant on doit s'efforcer également de développer, dans les limites des principes de la souveraineté de l'air et de la libre circulation aérienne en temps de paix, les grandes lignes internationales; et les Etats signataires auront le devoir de faciliter par tous les moyens un mode de locomotion, qui contribuera considérablement à rapprocher les peuples, à favoriser une collaboration internationale plus féconde. Les auteurs de droit aérien écrivent dans le même sens : « A mio avviso bisogna mantenere il principio della sovranità degli stati sullo spazio aereo; si deve arrivare a sancire la libertà del transito inoffensivo anche per l'aria » (1).

Mais à part ces remarques, qui ne sont pas des critiques, la Convention de 1919 est un chef-d'œuvre de réglementation internationale si difficile et intéressante. Et l'humanité a lieu de se féliciter que la Conférence de la Paix de 1919 lui ait donné une convention si complète et parfaitement rédigée. La Convention du 13 octobre 1919 fut la première charte de la navigation aérienne internationale. Elle est due à l'esprit de collaboration qui animait les hommes d'état réunis à Paris, au sens pratique et à la bonne volonté des experts techniques et juridiques. Pour un travail pareil, dont les états récoltent déjà les fruits, le monde tout entier leur saura gré.

Après cette digression sur la nature et les principes de la Convention de 1919, nous sommes arrivés maintenant à la Commission internationale de Navigation Aérienne (C. I. N. A.).

(1) Amedeo GIANNINI : *Saggi di Diritto aeronautico*, Milano, 1932, p. 11.

Les compétences dont cette Commission a été munie figurent dans l'article 34, le seul article qui traite de la commission ; ces compétences sont triples. Elles sont d'ordre administratif, législatif et judiciaire.

Il va sans dire que nous n'avons qu'à nous occuper des compétences d'ordre législatif.

Les paragraphes de l'article 34 relatifs à cette compétence, tels qu'ils sont libellés après les amendements de 1923 et de 1929 (1), sont rédigés comme suit :

« Cette Commission aura les attributions suivantes :

c) Apporter tous amendements aux dispositions des Annexes A à G ;...

Toute modification dans les dispositions de l'une quelconque des Annexes pourra être apportée par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, lorsque la dite modification aura été approuvée par les trois quarts du total des voix des Etats représentés à la session et les deux tiers du total possible des voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats étaient représentés. Cette modification aura plein effet dès qu'elle aura été notifiée, par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, à tous les Etats contractants ».

Ces annexes, que la C. I. N. A. peut modifier sans ratification ultérieure de la part des Etats signataires à la convention, concernent :

annexe A : marques à porter sur les aéronefs ; immatriculation des aéronefs ; indicatifs d'appel ;

annexe B : certificat de navigabilité ;

annexe C : livres de bord ;

annexe D : règlement sur les feux et signaux ; règles de la circulation aérienne ;

annexe E : personnel de conduite ;

annexe F : cartes et repères aéronautiques ;

annexe G : centralisation et distribution des renseignements météorologiques.

Les annexes à la Convention de 1919 ont été adoptées en même temps que la convention elle-même et en forment une partie inséparable.

La Convention et les annexes sont l'œuvre des Puissances Alliées et Associées ; ces Etats ainsi que ceux qui ont adhéré après à la convention ont, en signant et ratifiant la convention, conféré leur droit de modifier les annexes à la C. I. N. A.

(1) Un protocole postérieur, en date du 1^{er} juin 1935, n'est pas encore entré en vigueur.

Désormais, les Etats n'auraient plus le droit de décider s'il y aurait oui ou non une modification des annexes; les Etats n'auraient même plus le droit de décider s'ils adhèreraient oui ou non aux modifications établies par la commission. La ratification des modifications des annexes n'étant plus requise, les Etats n'ont, depuis lors, qu'à se soumettre aux modifications arrêtées par la Commission à une majorité qualifiée. En matière des annexes, les signataires de la Convention de 1919 ont donc délégué leur droit réglementaire à la C. I. N. A., qui en est le seul maître. Il faut encore ajouter que cette délégation, de la part des Etats à la Commission Aérienne, ne vise que les annexes. Car d'après les dispositions des paragraphes 7 et 8 de l'article 34 de la convention « les modifications apportées aux articles de la Convention (exception faite des annexes) doivent, avant de porter effet, être expressément adoptées par les Etats contractants ». « Toute modification proposée aux articles de la présente Convention sera discutée par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, qu'elle émane de l'un des Etats contractants ou de la Commission elle-même. Aucune modification de cette nature ne pourra être proposée à l'acceptation des Etats contractants, si elle n'a pas été approuvée par les deux tiers au moins du total possible des voix ».

Cependant, quant aux annexes, on a accepté la délégation de compétence réglementaire complète et sans aucune restriction. La C. I. N. A. se compose de représentants des Etats contractants; les compagnies pour l'exploitation des lignes aériennes ne sont pas représentées dans cette commission. Seuls les Etats désignent leurs représentants et peuvent par cela influencer le cours des affaires et travaux dans la commission. Mais du moment que celle-ci arrête des modifications dans les annexes A à G, les Etats n'ont plus aucun droit et sont liés par ces modifications sans ratification ou adhésion ultérieure de leur part.

LES CONDOMINIUMS.

Après cet examen des Commissions des grands fleuves, des Détroits et de la Navigation aérienne, nous nous occuperons maintenant du régime de quelques territoires, qui sous différents rapports est important pour notre recherche.

Sans doute l'ordre chronologique ne permet pas de commencer par un territoire lequel, il y a peu de temps, était soumis à un régime spécial. Mais l'exemple du régime de ce territoire est tellement frappant, que nous ne pouvons pas manquer à prendre comme premier sujet de notre examen, le régime du territoire du Bassin de la Sarre.

On sait que ce territoire a existé comme unité politique séparée depuis le Traité de Paix de Versailles de 1919.

Les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne ont, dans l'article 49 du dit traité, accepté la disposition suivante : « L'Allemagne renonce, en faveur de la Société des Nations, considérée ici comme fidei-commissaire, au gouvernement du territoire (*i. e.* de la Sarre) ci-dessus spécifié (*i. e.* dans l'article 48) ».

L'annexe, jointe à cette section IV de la partie III du traité sur le bassin de la Sarre, précise dans son chapitre II les dispositions générales et arrête en même temps les dispositions sur le gouvernement du dit territoire.

En conséquence le paragraphe 16 de l'annexe déclare : « Le Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre sera confié à une Commission représentant la Société des Nations. Cette Commission aura son siège dans le territoire du Bassin de la Sarre ».

Cette Commission de Gouvernement sera composée, d'après le paragraphe 17, de cinq membres, nommés par le Conseil de la Société des Nations et comprendra un membre français, un membre non français, originaire et habitant du territoire du bassin de la Sarre, et trois membres ressortissant à trois pays autres que la France et l'Allemagne. Ces membres seront nommés pour un an et leur mandat sera renouvelable. Ils pourront être révoqués par le Conseil de la Société des Nations, qui pourvoira à leur remplacement.

Le paragraphe 18 pourvoit à la désignation du Président de la Commission de Gouvernement. Celui-ci sera désigné par le Conseil de la Société des Nations, parmi les membres de la Commission et pour une durée d'un an ; ses pouvoirs seront également renouvelables. Il remplira les fonctions d'agent exécutif de la Commission.

Le paragraphe 19 nous dit plus des pouvoirs de la Commission de Gouvernement. Elle aura sur le territoire du Bassin de la Sarre, tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, y compris celui de nommer et révoquer les fonctionnaires et de créer tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estimera nécessaires. Ses décisions seront prises à la majorité des voix.

Le paragraphe 23 stipule les pouvoirs législatifs de la Commission de Gouvernement :

« Les lois et règlements en vigueur sur le territoire du Bassin de la Sarre au 11 novembre 1918 (réserve faite des dispositions édictées en vue de l'état de guerre) continueront à y être applicables.

» Si, pour des motifs d'ordre général ou pour mettre ces lois et règlements en accord avec les stipulations du présent Traité, il était

nécessaire d'y apporter des modifications, celles-ci seraient décidées et effectuées par la Commission de Gouvernement, après avis des représentants élus des habitants pris dans telle forme que la Commission décidera.

» Aucune modification ne pourra être apportée au régime légal d'exploitation, prévu au paragraphe 12, sans consultation préalable de l'Etat français, à moins que cette modification ne soit la conséquence d'une réglementation générale du travail adoptée par la Société des Nations. »

En matière de juridiction aussi, les Puissances Alliées et Associées ont conféré à la Commission de Gouvernement un pouvoir législatif. Car le paragraphe 25 dispose :

« Les Tribunaux civils et criminels existant sur le territoire du Bassin de la Sarre seront maintenus.

» Une Cour civile et criminelle sera constituée par la Commission de Gouvernement pour juger en appel des décisions rendues par les dits Tribunaux et statuer sur les matières dont ceux-ci n'auraient pas à connaître.

» Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir au règlement d'organisation et de compétence de ladite Cour.

La justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement. »

La Commission de Gouvernement, d'après le paragraphe 26, « aura seule le pouvoir de lever des taxes et impôts dans la limite du territoire ». « Le système fiscal en vigueur au 11 novembre 1918 sera maintenu, autant que les circonstances le permettront, et aucune taxe nouvelle, sauf douanière, ne pourra être établie sans consultation préalable des représentants élus des habitants. »

Celles-ci sont les dispositions du Traité de Versailles qui traitent des pouvoirs conférés à la Commission de Gouvernement.

Les Puissances Alliées et Associées, en nommant la Société des Nations fidei-commissaire du territoire du Bassin de la Sarre — et les Puissances Alliées et Associées signataires du Traité de Versailles sont en même temps les membres originaires de la Société des Nations — ont désigné la Commission de Gouvernement qui est munie de tous les pouvoirs et exerce au nom de la Société des Nations le gouvernement du territoire.

La Société des Nations originellement chargée du gouvernement du territoire, — l'article 49 du Traité de Versailles dit que l'Allemagne renonce, en faveur de la Société des Nations, au gouvernement du territoire — a conféré tous ses pouvoirs à la Commission de Gouvernement.

Cependant, cette délégation de pouvoirs a été réalisée par le Traité de Versailles. Ce dernier a désigné la Commission de Gouvernement comme autorité suprême dans le Bassin de la Sarre.

S'agit-il seulement d'une délégation de pouvoirs, ou de plus ?

Nous estimons qu'il n'y a nul doute que les pouvoirs législatifs délégués à la Commission de Gouvernement sont tels qu'il y a lieu d'accepter ici que la Commission de Gouvernement possède une compétence réglementaire autonome. C'est-à-dire une compétence réglementaire qui ne se trouve pas placée sous une autorité supérieure qui doit dire le dernier mot.

Nous tâcherons de prouver notre thèse d'après le texte même des articles et paragraphes du Traité de Versailles.

Il y a d'abord le paragraphe qui stipule, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, que la Commission de Gouvernement aura tous les pouvoirs appartenant antérieurement à l'Empire allemand et à certains États de l'Empire. Le paragraphe parle de *tous* les pouvoirs sans aucune exception. L'Empire allemand et certains États de l'Empire exerçaient tous les pouvoirs, savoir : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ces trois pouvoirs sont transmis à la Commission de Gouvernement, qui possède donc dorénavant le pouvoir législatif. Et parce que l'Empire allemand possédait ce pouvoir d'une manière autonome, de même la Commission de Gouvernement possède le pouvoir législatif autonome.

De par le paragraphe 19, la Commission de Gouvernement est entrée entièrement dans les compétences de l'Empire allemand et des autres États de l'Empire. Cela résulte aussi des paragraphes suivants dont nous avons donné le texte ci-dessus.

Quand le paragraphe 23 stipule que, s'il est nécessaire de modifier ou d'appliquer les règlements et les lois en vigueur dans le territoire du Bassin de la Sarre au 11 novembre 1918, pour les mettre en accord avec le Traité de Versailles, la Commission de Gouvernement décidera et effectuera ces modifications après avis des représentants de la population, cela veut dire que la Commission de Gouvernement doit prendre des renseignements sur les vœux qui vivent parmi la population, mais qu'elle décide et arrête ces modifications comme législateur autonome. L'avis préalable des représentants de la population est obligatoire pour la Commission de Gouvernement et rien de plus, en ce sens, que la Commission de Gouvernement doit prendre des renseignements chez la population, mais celle-ci n'a pas l'obligation de les donner.

Ce même avis est obligatoire pour les cas où il s'agit de modifier le régime légal d'exploitation. Dans un cas pareil la Commission de

Gouvernement doit consulter l'Etat français, mais seulement quand cette modification n'est pas la conséquence d'une réglementation générale du travail adoptée par la Société des Nations.

Le pouvoir législatif de la Commission de Gouvernement se montre aussi dans le paragraphe qui traite de la juridiction dans le territoire du Bassin de la Sarre. Car la Commission de Gouvernement aura le devoir de pourvoir au règlement d'organisation et de compétence de la Cour civile et criminelle qui sera instituée d'après le paragraphe 25. De nouveau ici la Commission de Gouvernement est le seul législateur. Et aussi en matière de taxes et d'impôts la Commission est l'unique législateur ; mais dans ce cas ses décisions doivent être prises après consultation des représentants de la population.

Et comme dernier exemple pour vérifier notre thèse nous avons le dernier alinéa du paragraphe 19 rédigé comme suit : « Ses (*i. e.* de la Commission) décisions seront prises à la majorité des voix ».

Exemple frappant lui aussi parce que ici on a complètement abandonné le principe de l'unanimité pour les résolutions d'une commission internationale. Ici la Commission de Gouvernement ressemble beaucoup à un organe de gouvernement du droit national.

Nous avons donc devant nous une commission internationale qui arrête des résolutions et des règlements, des modifications de lois à la majorité des voix, lesquels seront obligatoires pour la population.

Nous estimons qu'après cet exposé il sera clair que notre thèse, selon laquelle les pouvoirs de la Commission de Gouvernement nous offrent un exemple de délégation de compétence réglementaire, n'est pas dépourvue de fondement.

Nous avons ici un exemple des plus purs de délégation de compétence réglementaire. Une compétence, déléguée par les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne à la Société des Nations, mais conférée en même temps par ces mêmes puissances à la Commission du territoire du Bassin de la Sarre qui de plein droit possède tous les pouvoirs de l'ancien Empire allemand et de certains de ses Etats.

La Commission de Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre était responsable à la Société des Nations, mais celle-ci ne se mêlait pas dans le gouvernement exercé par la Commission. Le rôle accompli par la Commission de Gouvernement du territoire était celui d'un gouvernement autonome et indépendant. On sait que le régime spécial du Territoire a pris fin en 1935 lors de la réinstallation de l'Allemagne dans le gouvernement.

Après cet exposé du régime du territoire du Bassin de la Sarre, nous sommes arrivés au régime de quelques autres territoires visés aux traités de paix conclus après la guerre mondiale en 1919.

Memel.

Pour commencer, nous traiterons du régime du territoire de Memel depuis qu'il fut institué dans le Traité de Versailles jusqu'à la date où il fut incorporé dans l'Etat lithuanien, c'est-à-dire jusqu'au Traité du 8 mai 1924 conclu entre les Puissances Alliées et Associées, les Etats-Unis inclus et la Lithuanie.

Le régime du territoire de Memel est réglé par le Traité de Versailles qui dispose dans son article 99 ce qui suit :

« L'Allemagne renonce, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées, à tous droits et titres sur les territoires compris entre la mer Baltique, la frontière Nord-Est de la Prusse Orientale décrite à l'article 28 de la Partie II (Frontières d'Allemagne) du présent Traité et les anciennes frontières entre l'Allemagne et la Russie. L'Allemagne s'engage à reconnaître les dispositions que les Principales Puissances Alliées et Associées prendront relativement à ces territoires, notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants ».

D'après cet article, l'Empire allemand céda ce territoire aux Principales Puissances Alliées et Associées qui auraient le droit d'en disposer à leur gré.

Ce ne fut que dans la note du 16 juin 1919, dans laquelle les Puissances Alliées et Associées répondaient aux objections faites par l'Allemagne au projet de traité, qu'elles manifestaient leur intention de joindre ce territoire au nouvel Etat lithuanien du moment que celui-ci serait reconnu *de jure*.

Provisoirement le pouvoir et le gouvernement resteraient entre les mains des Puissances Alliées et Associées et seraient exercés en leur nom par la Conférence des Ambassadeurs.

Le 25 février 1920, la Conférence des Ambassadeurs décida que les habitants du territoire de Memel seraient placés sous la protection spéciale de la France; et sur ses directives le général français Ondry, le 1^{er} mai 1920, prit possession du pouvoir. Un anglais fut nommé Haut-Commissaire du territoire de Memel de la part de l'Entente, le 13 février 1920.

Le régime du territoire de Memel fut donc le suivant: Dans le Traité de Versailles tous les Etats signataires déclarent que Memel sera cédé aux Puissances Alliées et Associées qui auront le droit d'en disposer à leur gré, de le gouverner, etc. Les Puissances Alliées et Associées ont exercé ce pouvoir par un organe créé par eux: la Conférence des Ambassadeurs, qui n'agissait qu'au nom des Puissances Alliées et Associées. Cette Conférence des Ambassadeurs — donc les Puissances Alliées et Associées — pouvait prendre des dispositions et arrêter des règlements d'après l'article 99 du Traité de

Versailles. Et elle exerçait ce pouvoir législatif sans contrôle ou approbation ultérieure de qui que ce fût. Aussi la Conférence des Ambassadeurs possédait-elle une compétence réglementaire autonome qui lui avait été conférée par toutes les puissances signataires du Traité de Versailles.

Ce régime n'a existé que jusqu'au 8 mai 1924, date à laquelle le traité entre la Lithuanie et les Puissances Alliées et Associées, les Etats-Unis y compris, fut conclu et Memel fut incorporé dans le nouvel Etat lithuanien.

Des exemples analogues se sont présentés en trois autres territoires qui eux aussi doivent leur régime spécial temporaire aux traités de paix conclus après la grande guerre.

Ces territoires sont : la Thrace, dont le régime fut réglé par le Traité de Paix de Neuilly-sur-Seine du 27 novembre 1919 ; la Galicie, réglée par le Traité de Paix de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, et Fiume, réglé primitivement par le Traité de Paix de Trianon du 4 juin 1920.

La Thrace.

Le Traité de Paix de Neuilly-sur-Seine, conclu entre les Puissances Alliées et Associées d'une part et la Bulgarie d'autre part, dispose dans l'article 48 entre autres :

« La Bulgarie renonce en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées à tous ses droits et titres sur les territoires de la Thrace qui appartenaient à la Monarchie Bulgare et qui, situés au delà des nouvelles frontières de la Bulgarie telles qu'elles sont décrites à l'article 27-30, Partie II (Frontières de la Bulgarie), ne sont actuellement l'objet d'aucune attribution.

» La Bulgarie s'engage à reconnaître les dispositions que les Principales Puissances Alliées et Associées prendront relativement à ces territoires, notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants ».

C'est le seul article du Traité de Neuilly qui traite du régime spécial de la Thrace.

Tout comme nous l'avons vu dans le Traité de Versailles relativement à Memel, dans le Traité de Neuilly aussi, les Puissances Alliées et Associées et la Bulgarie se sont entendues que la Bulgarie renoncerait à la Thrace en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées et que celles-ci pourraient prendre toutes les dispositions nécessaires relatives à ce condominium temporaire.

Il y a donc ici, de la part de la Bulgarie et des autres puissances signataires du Traité de Neuilly, une délégation de compétence réglementaire au profit des Principales Puissances Alliées et Associées qui auront le pouvoir suprême exercé en leur nom par la Conférence des Ambassadeurs.

La Galicie.

L'article 91 du Traité de Paix de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 entre les Puissances Alliées et Associées et l'Autriche, règle le régime nouveau de la Galicie en les termes suivants :

« L'Autriche renonce, en ce qui la concerne, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées à tous ses droits et titres sur les territoires qui appartenaient antérieurement à l'ancienne monarchie austro-hongroise et qui, situés au delà des nouvelles frontières de l'Autriche telles qu'elles sont décrites à l'article 27, Partie II (Frontières de l'Autriche), ne sont actuellement l'objet d'aucune autre attribution.

» L'Autriche s'engage à reconnaître les dispositions que les Principales Puissances Alliées et Associées prendront relativement à ces territoires, notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants ».

Ici de nouveau l'Autriche et les autres puissances signataires du Traité de Saint-Germain ont conféré aux Principales Puissances Alliées et Associées, représentées par la Conférence des Ambassadeurs, la compétence autonome d'arrêter des règlements pour la Galicie.

Fiume.

Le dernier exemple de ces condominiums créés par les Traités de Paix est Fiume.

Son statut a été réglé par le Traité de Paix de Trianon du 4 juin 1920, conclu entre les Puissances Alliées et Associées et la Hongrie. Les stipulations y relatives sont les suivantes :

« La Hongrie renonce à tous droits et titres sur Fiume et les territoires adjacents, appartenant à l'ancien royaume de Hongrie et compris dans les limites qui seront ultérieurement fixées.

» La Hongrie s'engage à reconnaître les stipulations qui interviendront relativement à ces territoires, notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants, dans les Traités destinés à régler les affaires actuelles. »

Et l'article 75 du même traité stipule :

« La Hongrie renonce, en ce qui la concerne, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées à tous ses droits et titres sur les territoires qui appartenaient antérieurement à l'ancienne monarchie austro-hongroise et qui, situés au delà des nouvelles frontières de la Hongrie telles qu'elles sont décrites à l'article 27, Partie II (Frontières de la Hongrie), ne sont actuellement l'objet d'aucune autre stipulation.

» La Hongrie s'engage à reconnaître les dispositions que les Principales Puissances Alliées et Associées prendront relativement

à ces territoires, notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants ».

Encore une fois un exemple de cession de territoire à un groupe de puissances. La Hongrie et les autres puissances du Traité de Trianon confèrent aux Principales Puissances Alliées et Associées la compétence d'établir des règlements pour le territoire de Fiume cédé par la Hongrie. Ici aussi, la Conférence des Ambassadeurs se présente comme fondé de pouvoirs des Principales Puissances Alliées et Associées.

Nous n'insisterons pas sur l'organisation de ces trois condominiums d'après guerre ; un exposé détaillé ne nous semble pas nécessaire. Mais, d'autre part nous n'avons pas voulu omettre l'énumération de ces condominiums, qui pour l'état complet de notre examen était indispensable.

Jusqu'à présent nous avons examiné les différents exemples de condominiums créés par les Traités de Paix ; maintenant nous nous occuperons des condominiums existant déjà avant la grande guerre.

Les Nouvelles-Hébrides.

Le premier de ces condominiums est celui des Nouvelles-Hébrides.

La France avait promis, en 1878, de ne pas s'y établir ; mais des colons français de la Nouvelle Calédonie, qui y cherchèrent fortune, avaient été massacrés par les indigènes. La France avait dû y expédier quelques troupes dont la présence excita les colères des Australiens.

Elle consentit enfin par l'arrangement du 16 novembre 1887, qui instituait une commission navale mixte franco-anglaise pour la police des Nouvelles-Hébrides (1).

La situation est actuellement réglée par une convention entre la France et la Grande-Bretagne du 20 octobre 1906, révisée pour la dernière fois le 18 août 1927 (2).

Le régime institué par la convention de 1906 est le suivant : Deux commissaires, un Français et un Anglais, ont la compétence d'établir en commun des règlements pour maintenir l'ordre, la sécurité et un bon gouvernement. Les règlements sont obligatoires pour les populations des îles, tant indigènes qu'étrangers. Une force de police est placée pour aider les commissaires à accomplir leur gouvernement.

Par la convention de 1906, la France et la Grande-Bretagne en réglant la question des Nouvelles-Hébrides ont donc conféré aux deux commissaires nommés par eux, la compétence d'établir des règlements obligatoires.

(1) DE MARTENS, N. R. G., 2^e série XVI, p. 820.

(2) *Recueil de la Société des Nations*, t. LIX, p. 348.

Pour ces règlements, qui s'adressent aux indigènes aussi bien qu'aux étrangers, l'approbation ni de la France ni de la Grande-Bretagne n'est requise.

En déléguant leur propre pouvoir réglementaire aux deux commissaires des Nouvelles-Hébrides, la France et la Grande-Bretagne les ont munis d'une compétence réglementaire autonome.

Le Soudan. Un exemple analogue s'est présenté le siècle passé au Soudan. Afin de se former une idée claire du régime du Soudan, il nous paraît indispensable de donner sommairement l'histoire qui a avancé ce régime.

En janvier 1892, le Khédive d'Égypte, Tewfik, mourut et son fils Abbas Hilmi lui succéda. Un des principaux événements pendant le règne d'Abbas Hilmi fut la conquête du Soudan par la Grande-Bretagne et l'Égypte. Le Mahdi était mort en 1885 ayant désigné le Khalif Abdullah comme son successeur. Les Mahdistes cependant n'ont jamais été une menace sérieuse pour l'Égypte. Depuis 1889, la Grande-Bretagne était en train d'encercler de trois côtés l'empire du Mahdi. Les traités conclus par la Grande-Bretagne avec l'Allemagne en 1890, avec l'Italie en 1891 et 1894, et avec l'Etat Indépendant du Congo en 1894 en furent la conséquence. Par ces traités la Grande-Bretagne obtenait une sphère d'influence au Soudan. En même temps, cet Etat avait proclamé son protectorat sur l'Uganda.

Mais la France aussi était en train d'agrandir son empire colonial en Afrique et il y avait lieu de craindre qu'à un moment donné un différend ne s'élevât entre les deux Etats, spécialement sur la possession du Soudan égyptien. Les négociations entre la France et la Grande-Bretagne, entamées en 1894, en vue d'aboutir à un accord, n'avaient pas de succès.

En 1896, le gouvernement britannique fit savoir au gouvernement français qu'on avait fait injonction à une armée britannique sous le commandement de Lord Kitchener d'entrer dans le Soudan et de mettre fin au Khalifat d'Abdullah. Environ en même temps, le gouvernement français décida d'envoyer, de l'Afrique Equatoriale française, une expédition vers l'Est avec la mission d'établir sur le Nil le drapeau et les prétentions françaises. La décision du gouvernement britannique d'entrer dans le Soudan avait évoqué en France l'indignation générale.

Cependant l'expédition au Soudan fut continuée, mais ne fit que très lentement de progrès. En septembre 1898, Kitchener arriva à Fachoda et trouva cette place entre les mains des Français. Lord Kitchener déclara au commandant français Marchand qu'il ne pouvait

reconnaître l'occupation par les Français d'une partie quelconque de la vallée du Nil, et fit arborer à côté du drapeau français celui de l'Égypte.

De nouveau une grande indignation se montra tant en Grande-Bretagne qu'en France, et le ton des journaux fut tellement menaçant qu'une guerre sembla inévitable.

Cependant M. Delcassé, le nouveau ministre des Affaires étrangères en France, était plus partisan d'une entente avec la Grande-Bretagne que d'un rapprochement avec l'Allemagne. En conséquence, le gouvernement français décida de céder et ordonna à Marchand d'évacuer Fachoda et même de retourner par l'Éthiopie.

La Grande-Bretagne fondait ses prétentions sur le Soudan pour elle-même sur le droit de conquête et pour l'Égypte sur les droits dormants du Khédive. En vertu de ses droits la Grande-Bretagne décida d'établir au Soudan un condominium avec l'Égypte, qui avait prêté assistance pendant la conquête britannique sous forme de troupes et d'argent.

Il va sans dire que l'institution de ce condominium n'était pas agréable à l'Égypte. Car, et non sans raison, elle craignait que la Grande-Bretagne ne mît tous ses efforts pour transformer un jour ou l'autre le condominium anglo-égyptien en une colonie britannique.

Cependant la Grande-Bretagne a pressé l'Égypte d'accepter le condominium sur le Soudan; et par le traité du 19 janvier 1899, entre la Grande-Bretagne et l'Égypte, ce condominium fut définitivement établi.

Dans le préambule du dit traité, les anciens droits de l'Égypte et les droits de conquête de la Grande-Bretagne et de l'Égypte ensemble sont reconnus.

En ce qui concerne l'administration du condominium soudanais le traité dispose dans l'article 3 :

« The supreme military and civil command in the Sudan shall be vested in one officer, termed the « Governor General of the Sudan ». He shall be appointed by Khedivial Decree on the recommendation of Her Britannic Majesty's Government, and shall be removed only by Khedivial Decree, with the consent of Her Britannic Majesty's Government. »

L'article suivant précise les pouvoirs du Gouverneur général :

« Laws, as also orders and regulations, with the full force of law, for the good government of the Sudan, and for regulating the holding, disposal, and devolution of property of every kind therein situate, may from time to time be made, altered, or abrogated by Proclamation of

the Governor General. Such laws, orders, and regulations may apply to the whole or any named part of the Sudan, and may, either explicitly or by necessary implication, alter or abrogate any existing law or regulation.

» All such Proclamations shall be forthwith notified to Her Britannic Majesty's Agent and Consul-General in Cairo, and to the President of the Council of Ministers of His Highness the Khedive. »

Et enfin l'article 5 dispose :

« No Egyptian Law, Decree, Ministerial Arrêté, or other enactment hereafter to be made or promulgated, shall apply to the Sudan or any part thereof, save in so far as the same shall be applied by Proclamation of the Governor-General in the manner hereinbefore provided. » (1).

Pour notre recherche, l'article 4 du traité anglo-égyptien est de loin le plus important. Car ici nous trouvons expressément stipulé que le Gouverneur général, nommé par le Khédive sur une recommandation du gouvernement britannique, sera muni de pouvoirs législatifs.

Et du fait que le Gouverneur général peut arrêter, changer ou abroger des règlements, sans que ses décisions doivent obtenir l'approbation ultérieure des gouvernements britannique et égyptien, il résulte que le Gouverneur général a une compétence réglementaire autonome.

Il en résulte aussi que les deux gouvernements de la Grande-Bretagne et de l'Égypte, par le Traité du 19 janvier 1899, ont délégué leur propre pouvoir législatif au Gouverneur général.

Il y a donc vraiment ici un exemple de délégation de compétence réglementaire dans le droit des gens.

Jusqu'à nos jours, ce traité établissant un condominium de la Grande-Bretagne et de l'Égypte sur le Soudan est *de jure* toujours en vigueur. Cependant on peut bien admettre que *de facto* le Soudan est presque tout à fait devenu une colonie anglaise (2).

Le Traité anglo-égyptien du 26 août 1936 vient de continuer provisoirement le régime établi par le traité de 1899.

Après avoir soumis à un examen quelques cas d'arbitrage législatif, le rôle de certaines commissions internationales, fluviales et autres et le régime des condominiums, tant temporaires que permanents, nous continuons notre recherche par l'examen d'autres organes internationaux importants pour notre exposé.

(1) Texte dans VAN HOUTEN, o. c., p. 147 et suiv.

(2) VAN HOUTEN, o. c., pp. 84 et 85.

LES TRIBUNAUX MIXTES EN ÉGYPTÉ.

Nous estimons qu'il y a lieu de nous occuper maintenant d'une organisation d'une nature toute différente de celle des commissions internationales et des condominiums, savoir les tribunaux mixtes en Egypte.

L'Egypte tant qu'elle était placée sous la souveraineté de l'Empire Ottoman était soumise, pendant des siècles, comme celui-ci, au régime des capitulations. Le firman de la Porte qui en 1841 donna l'Egypte à Mehemet Ali à titre héréditaire et les actes du Sultan des 21 mai 1866 et 5 juin 1867 ont expressément déclaré que les capitulations seraient observées dans ce pays.

Au cours du XIX^e siècle, à cause de l'affluence de plus en plus nombreuse d'étrangers en Egypte, un droit coutumier s'y constituait, qui peu à peu déformait les capitulations pour donner aux consuls étrangers un pouvoir de juridiction beaucoup plus large qu'en Turquie.

En 1861 furent institués, en matière commerciale, au Caire et à Alexandrie, des tribunaux mixtes. Et quelques années après, des modifications encore plus importantes furent réalisées en Egypte.

Frappé des abus et inconvénients que présentait à divers points de vue la justice des consuls, le ministre des affaires étrangères, Nubar Pacha, adressa en 1867 au Khédive un rapport tendant à établir des tribunaux mixtes composés d'étrangers et d'indigènes, auxquels serait remise une grande partie de la juridiction appartenant aux tribunaux consulaires.

Et son rapport, après avoir été l'objet de longues négociations avec les puissances, qu'interrompit la guerre franco-allemande de 1870, aboutit le 24 février 1873 à un projet de règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte, auquel adhèrent successivement les différents gouvernements.

Ce règlement porte la date du 10 novembre 1874, a été mis en vigueur le 1^{er} mai 1876 et établit au Caire, à Alexandrie, à Zagazig (plus tard : Ismaïla, maintenant : Mansourah) des tribunaux de première instance et à Alexandrie une cour d'appel.

Ces tribunaux sont des tribunaux égyptiens qui rendent la justice au nom du Khédive et dont les membres, fonctionnaires égyptiens, sont nommés et rémunérés par l'autorité locale ou officiellement présentés à celle-ci par leurs propres gouvernements.

Au rapport du gouvernement égyptien de 1867 étaient joints six codes relatifs au droit civil, au droit de commerce, au droit de commerce maritime, au droit de procédure civile, au droit pénal et au droit d'instruction criminelle.

Les tribunaux sont composés d'une chambre civile, d'une chambre pénale et d'une chambre de procédure sommaire.

La première se compose de trois juges, dont deux étrangers, la seconde également de trois juges dont deux étrangers et en outre quatre assesseurs, dont deux auront la nationalité de l'accusé. En procédure sommaire, il sera jugé par un juge qui est toujours un étranger.

La Cour d'Appel juge en chambres composées de cinq membres ; la majorité des juges, parmi laquelle se trouve le président, est composée d'étrangers.

La compétence des tribunaux mixtes comprend en matière civile et commerciale :

a) les contestations en matière des immobilières, situées en Egypte, entre indigènes et étrangers ou entre étrangers de la même nationalité ou de nationalité différente ;

b) toutes les autres contestations de nature civile ou commerciale entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de nationalité différente, à moins que le différend ne concerne pas une question de statut ;

c) les affaires de faillite en tant qu'il s'agit des intérêts de différentes nationalités.

En matière pénale la compétence des tribunaux mixtes comprend :

a) toutes les contraventions de police commises par les étrangers ;

b) les crimes et délits commis par des étrangers ou des indigènes directement contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;

c) les crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice quand ils sont accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'abus de ces fonctions ;

d) les délits de banqueroute simple et de banqueroute frauduleuse ainsi que certains délits connexes à ces faits, imputables à d'autres que le failli.

La juridiction des tribunaux mixtes s'effectue en vertu des codes spécialement arrêtés. Pour une modification de ces codes, d'après la nouvelle rédaction de l'article 12 du Code Civil Mixte arrêtée en 1911 par les Etats contractants, est requise l'approbation du collège des conseillers de la Cour d'Appel, suppléé d'un juge de chaque Etat contractant qui ne siège pas dans la Cour.

« L'organisation des Tribunaux Mixtes présente une curiosité surprenante : c'est que la Réforme n'a pas seulement attribué à ces tribunaux des pouvoirs de juridiction, mais qu'elle leur a attribué aussi des pouvoirs législatifs, d'une étendue considérable » (1).

(1) HEYLIGERS, o. c., p. 85.

Pour tout autre pays un phénomène pareil serait impossible d'après la doctrine de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. Mais l'existence des capitulations en Egypte explique l'anomalie apparente des pouvoirs législatifs combinés avec les fonctions judiciaires des Tribunaux Mixtes. Car, « le principe de l'immunité législative est le second principe organique du régime des capitulations en Egypte » (1).

Un décret khédivial du 31 janvier 1899, auquel les Puissances donnèrent leur adhésion, attribua expressément à la Cour d'Appel Mixte, certains pouvoirs dans les limites desquels la Cour coopérerait dorénavant à la confection des ordonnances du gouvernement égyptien (2).

Cependant on ne saurait considérer ces attributions comme une compétence réglementaire complète; elles n'établissent « qu'un contrôle législatif au profit de la juridiction supérieure mixte » (3).

Car la compétence de la Cour ne comprenait qu'une délibération préalable des ordonnances de police applicables aux étrangers. Cette délibération devait se borner à assurer : 1^o que les lois et règlements proposés étaient communs à tous les habitants du territoire égyptien sans exception et 2^o qu'ils ne contenaient aucune disposition contraire aux textes des traités et conventions et enfin 3^o que dans leurs dispositions ils ne contenaient aucune peine supérieure aux peines de simple police (4).

Après d'amples négociations entre les Puissances et l'Egypte on aboutit enfin à un accord qui fut sanctionné par une loi de 1911. Cette loi modifia l'article 12 du Code Civil Mixte en ce sens qu'on peut dire qu'il y a eu une réforme législative considérable.

Le nouvel article 12 du Code Civil Mixte attribue maintenant une certaine compétence réglementaire, non plus à l'assemblée générale de la Cour, comme c'était le cas pour les règlements de police depuis 1889, mais à cette même assemblée générale renforcée par un juge de chacun des Etats ayant adhéré au régime des tribunaux mixtes, et qui n'est pas déjà représenté à la Cour par un conseiller. Cependant, cette attribution se borne à l'examen, par ce grand conseil de magistrats mixtes, de chaque projet tel que l'objet en est déterminé par le gouvernement égyptien et sur son initiative. Ces projets de loi sont donc à prendre ou à laisser, et aucun amendement ne saurait être présenté par l'assemblée législative (5).

(1) HEYLIGERS, o. c., p. 86.

(2) HEYLIGERS, o. c., pp. 89 et 90.

(3) HEYLIGERS, o. c., p. 90.

(4) HEYLIGERS, o. c., p. 90.

(5) HEYLIGERS, o. c., p. 91.

Est-ce qu'il résulte maintenant de cette compétence attribuée en 1911 à l'Assemblée de la Cour d'Appel Mixte, qu'on a ici un exemple de délégation de compétence réglementaire en droit des gens ?

Accepté même, mais nous ne sommes point enclins à maintenir cette thèse, accepté que le décret de 1911 et le nouvel article 12 du Code Civil Mixte aient conféré en effet à la Cour agrandie une compétence réglementaire autonome, est-ce qu'il y a en ce cas lieu de parler ici d'une délégation de compétence réglementaire en droit des gens comme nous la comprenons dans notre exposé ? Nous ne le croyons point.

La Cour et les tribunaux mixtes ne sont que des organes égyptiens, qui sont le résultat du traité conclu entre les Puissances et l'Égypte pour l'abolition partielle du régime des capitulations. Les Puissances signataires de la Convention de 1873 ne sont donc pas les instituteurs des tribunaux mixtes. Le gouvernement égyptien et lui seul a institué et fondé ces tribunaux.

A plus forte raison, il faut reconnaître que ce ne sont pas les Puissances qui ont conféré à la Cour d'Appel Mixte une compétence réglementaire. Seul, le gouvernement du Khédive a institué, en conséquence du traité de 1873, les tribunaux mixtes, conférant en même temps à la Cour d'Appel Mixte, renforcée de quelques juges, une compétence réglementaire. De la part des Puissances il n'y a donc aucune délégation de compétence réglementaire à la Cour.

Il peut tout au plus exister une délégation de pouvoir législatif de la part du gouvernement égyptien à la Cour, mais uniquement si on accepte que la Cour possède un pouvoir législatif autonome et complet.

D'après nous, la Cour ne possède pas un pouvoir pareil, car elle ne peut pas arrêter elle-même des lois, ordonnances et règlements qui auront force de loi sans une approbation ultérieure.

Il y a peut-être lieu de voir dans le traité de 1873 entre les Puissances et l'Égypte une forme de délégation de compétence réglementaire de la part de ces Puissances à l'Égypte. On doit alors construire cette figure que les Puissances et l'Égypte sont tombées d'accord pour conférer à l'Égypte la compétence d'instituer des tribunaux mixtes pour plusieurs cas soumis auparavant au régime des capitulations. Cette construction ne nous semble pas inacceptable.

Quand les Puissances et l'Égypte conviennent de substituer à plusieurs cas soumis au régime des capitulations, une juridiction des tribunaux mixtes, et que l'Égypte accepte d'exécuter cette convention en instituant des tribunaux mixtes, il y a lieu de voir ici une forme de délégation de compétence réglementaire en droit des gens. Car, en tout cas, les Puissances acceptent par ce traité que dans certaines hypothèses leurs citoyens ne seront plus jugés d'après le régime

privilegié des capitulations, mais par des tribunaux mixtes, c'est-à-dire par des organes égyptiens, bien que de composition internationale.

Cette construction théorique d'une hypothèse de délégation, en résumé, nous semble acceptable. Voir en la compétence de la Cour une compétence réglementaire conférée directement par les Puissances à la Cour, est au contraire pour nous, une construction tout à fait inadmissible. En somme, point de délégation de compétence réglementaire du droit des gens, bien une délégation de pouvoir législatif du droit égyptien.

On peut dire la même chose d'une disposition dans le Code de Procédure des Tribunaux Mixtes. La loi de 1906, promulguée après un accord entre les Puissances et l'Égypte, « permet aux Chambres réunies de la Cour de s'occuper, à la demande de l'une d'elles, d'une cause dans laquelle la question de droit à décider, a fait l'objet d'arrêts antérieurs contraires, ou encore d'une affaire dont la solution paraît, à la Chambre appelée à la trancher, devoir s'écarter d'une jurisprudence antérieure. La Cour d'Appel Mixte tout entière, ses Chambres assemblées, statue dans ces cas en droit, et après s'être prononcée sur ce point, renvoie la cause devant la Chambre primitivement saisie » (1).

L'article du Code de Procédure Mixte stipule : « En cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge se conformera aux principes du droit naturel et aux règles de l'équité ».

Ici vraiment la Cour a été munie d'une compétence réglementaire autonome et complète. Chose particulièrement intéressante : un tribunal muni de pouvoir législatif. Mais ce pouvoir ne forme pas un exemple de délégation de compétence réglementaire du droit des gens ; au contraire c'est le gouvernement égyptien, et non les Puissances, qui a délégué à la Cour ce pouvoir législatif.

En résumé nous pouvons donc dire ce qui suit. Les Tribunaux Mixtes en Égypte sont à qualifier comme étant les fruits d'une délégation de compétence du droit des gens, mais il ne s'agit pas d'un exemple de délégation de compétence réglementaire. Pour le cas qu'on accepte, au contraire, que la Cour possède une véritable compétence réglementaire autonome, la situation se présente comme une délégation de pouvoir législatif d'après le droit égyptien de la part du gouvernement égyptien à la Cour en vertu du décret de 1899. En somme, la loi de 1906 contient une véritable délégation de compétence réglementaire de la part du gouvernement égyptien à la Cour, pour les cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, cas dans lesquels la Cour jugera d'après les principes du droit naturel et des règles de l'équité.

Nous nous sommes occupés assez longtemps des Tribunaux Mixtes en Égypte, parce que leur régime nous semblait particulièrement important et remarquable comme exemple de l'évolution du droit.

(1) HEYLIGERS, o. c., pp. 95 et 96.

COMMISSIONS INTERNATIONALES
DE CARACTÈRE ADMINISTRATIF ET CONSEILS D'HYGIÈNE.

*L'Union
Télégraphique
Universelle.* Nous commençons par l' « Union Télégraphique Universelle » comme étant la plus ancienne.

Le 25 juillet 1850 une convention télégraphique fut conclue entre la Prusse, la Bavière, la Saxe et l'Autriche afin d'assurer la sécurité et la rapidité de la transmission des dépêches (1). Plus tard, en 1852, les autres Etats allemands adhérèrent à cette convention. Egalement en 1852 une convention télégraphique fut conclue entre les Etats Romains. Le 17 mai 1865 ces deux groupes furent fusionnés à Paris en l' « Union Télégraphique Universelle ». Les Pays-Bas aussi avaient adhéré à la Convention de 1850 en 1852 (2).

Le traité du 17 mai 1865 instituant l' « Union Télégraphique Universelle » se compose du traité proprement dit et d'un règlement de service (3). Le traité a été modifié pour la première fois le 22 juillet 1875 à Saint-Pétersbourg, pour la dernière fois le 22 septembre 1928 à Bruxelles.

Un Bureau International a été institué à Berne. Il est composé de représentants des administrations télégraphiques des Etats contractants et chargé d'étudier les améliorations désirables et surtout de servir de trait d'union entre les Etats.

L'article 15 du traité dispose expressément que le règlement de service a la même force de loi que le traité. Et l'article 13 stipule que le règlement de service peut être modifié par les administrations en commun.

Il résulte de ces deux articles, d'abord, que le traité lui-même envisage le règlement de service comme étant une partie du traité, ayant la même force de loi; ensuite que de cette unité de traités — traité proprement dit et règlement de service — une partie, le traité, ne peut pas, l'autre partie, le règlement de service, peut être modifiée par les administrations en commun. Et il en résulte aussi, et surtout du fait que le traité ne stipule pas le contraire, que cette seconde partie du traité, le règlement de service, peut être modifiée par les administrations en commun sans approbation ou ratification ultérieure de la part des états signataires du traité de 1865.

(1) LAGEMANS, III., p. 242.

(2) Staatsblad 1852, n° 55.

(3) Staatsblad 1865, n° 111.

En résumé, il résulte des articles 13 et 15 que les états signataires du traité ont délégué pour une partie du traité, pour le règlement de service, leur propre compétence réglementaire au Bureau International, c'est-à-dire aux administrations en commun. Celles-ci possèdent donc une compétence réglementaire autonome.

L'Union Postale Universelle. Une réglementation analogue est à constater dans l'organisation de l' « Union Postale Universelle ».

Sur l'invitation de la Confédération Suisse, un congrès s'est réuni à Berne le 15 septembre 1874. Vingt-deux Etats y furent représentés. Le résultat de ces délibérations fut le traité de Berne du 9 octobre 1874 pour la création d'une Union Postale Générale.

Un nouveau congrès tenu à Paris en mai 1878 aboutit par la signature du traité du 1^{er} juin 1878, qui adopta la dénomination d' « Union Postale Universelle ».

Depuis, à plusieurs reprises, de nouvelles conférences ont eu lieu, où les dispositions du traité furent modifiées et complétées, comme à Lisbonne en 1885, à Vienne en 1891, à Washington en 1897, à Rome en 1906, à Madrid en 1920, à Stockholm en 1924 et pour la dernière fois à Londres en 1929.

Le Traité de Berne de 1874 décida l'organisation d'un office central de toutes les organisations postales des Etats signataires, sous le nom de Bureau International de l'Union Universelle des Postes. Ce Bureau a son siège à Berne.

L'article 14 du traité stipule que les administrations ont le droit d'arrêter un règlement contenant les prescriptions nécessaires pour l'exécution du traité.

Pour ce règlement, qui sera arrêté ou modifié par les administrations en commun, l'approbation ultérieure des Etats signataires n'est pas obligatoire, de sorte que nous nous référons aux conclusions relatives à l'Union Télégraphique Universelle.

Les Commissions Sanitaires. Pour terminer l'examen de la compétence des différentes Commissions et Bureaux internationaux, il faut encore parler des deux commissions sanitaires prévues dans la Convention de Paris du 3 décembre 1903 (1).

Cette convention avait pour but, d'après le texte du préambule, « d'arrêter dans un même arrangement, les mesures propres à sauvegarder la santé publique contre l'invasion et la propagation

(1) Staatsblad 1907, n° 247.

de la peste et du choléra » et de reviser et compléter les conventions sanitaires en vigueur. Une nouvelle convention a été conclue à Paris, le 21 juin 1926 (1). Les articles 164, 165 et 170 de la Convention Sanitaire de 1903 nous offrent un exemple tout spécial d'une tentative de délégation de compétence réglementaire.

Il a été stipulé dans ces articles ce qui suit :

« Art. 164. — Le Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte est chargé de mettre en concordance avec les dispositions de la présente convention les règlements actuellement appliqués par lui concernant la peste, le choléra et la fièvre jaune, ainsi que le règlement relatif aux provenances des ports arabiques de la Mer Rouge, à l'époque du pèlerinage. Il revisera, s'il y a lieu, dans le même but, le règlement général de police sanitaire, maritime et quarantenaire présentement en vigueur. Ces règlements, pour devenir exécutoires, doivent être acceptés par les diverses puissances représentées au Conseil. »

« Art. 165. — Le Conseil supérieur de Santé de Constantinople est chargé d'arrêter les mesures à prendre pour prévenir l'introduction dans l'Empire Ottoman et la transmission à l'étranger des maladies épidémiques. »

« Art. 170, alinéa 1^{er}. — Les décisions du Conseil Supérieur de Santé, prises à la majorité des membres qui le composent, ont un caractère exécutoire, sans autre recours. »

Ces Conseils sanitaires, tant en Égypte qu'à Constantinople, sont des comités dans lesquels siègent des délégués égyptiens et ottomans à côté de délégués des autres puissances. Le nombre des délégués égyptiens est fixé à quatre par l'article 2 du Décret Khédivial du 19 juin 1893; celui des délégués ottomans a été fixé également à quatre par l'article 166 de la Convention de 1903.

Ces deux Conseils aussi sont des comités internationaux. Et, quoiqu'à la première vue ils se ressemblent assez fortement, leurs pouvoirs cependant sont très différents.

Car, d'après l'article 164 de la Convention de 1903, le Conseil sanitaire, maritime et quarantenaire d'Égypte ne possède pas de compétence réglementaire autonome, tandis que l'article 170, au contraire, la confère au Conseil Supérieur de Santé de Constantinople. Pour l'adoption et la modification des règlements par le Conseil Sanitaire d'Égypte l'approbation des Puissances signataires est requise, afin que ces règlements soient exécutoires, dispose l'article 164. Mais, pour les mesures prises à la majorité par le Conseil Supérieur

(1) Staatsblad 1930, n° 325.

de Santé de Constantinople, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation ultérieure des Puissances signataires. Elles sont exécutoires de par le fait de leur adoption par le Conseil et « sans autre recours ».

Dans le premier cas, celui de l'Égypte, il y a donc seulement une tentative de délégation de compétence réglementaire; dans le second cas, celui de Constantinople, il y a en effet, un exemple de pareille délégation, ce Conseil étant compétent pour prendre des décisions et arrêter des règlements qui auront force de loi sans aucune approbation ou ratification ultérieure par les Puissances signataires.

Entre temps, le Conseil Supérieur de Santé de Constantinople a été supprimé par l'article 114 du traité de paix de Lausanne (1923).

TRIBUNAUX INTERNATIONAUX DE JUSTICE.

Déjà les trois tribunaux internationaux projetés en 1907, c'est-à-dire la Cour de Justice arbitrale, la Cour internationale des prises, et la Corte de Justicia centro-americana (dont seule la dernière est entrée en vigueur), nous offrent des exemples d'une compétence réglementaire des organes judiciaires de la communauté des états.

L'article 32 du projet de convention sur la Cour de Justice Arbitrale déclara, tout comme l'article 49 sur la Cour internationale des Prises, que la cour relative serait compétente d'établir (dans les limites du droit de procédure arrêté par la convention) son propre règlement d'ordre intérieur, dans lequel des règles supplétoires de procédure pourraient trouver une place. Les articles 33, respectivement 50 des dites conventions réservaient explicitement la modification des règles de procédure conventionnelles mêmes aux parties contractantes, autorisant, en même temps, la cour relative de présenter des projets de modification des règles de procédure. La définition de la compétence de la Cour de Justice centre-américaine de 1907 était déjà plus large; en effet, d'après l'article 26 de la convention relative de Washington du 20 décembre 1907 (1) : « Queda autorizado el Tribunal para acordar su reglamento, para dictar las ordenanzas de procedimiento que sean necesarias y para la determinación de formas y plazos que no se hayan prescrito en la presente Convención ». Ces règles de procédure supplétoires ne devaient qu'être communiquées aux parties contractantes; l'approbation par celles-ci n'était pas requise.

(1) DE MARTENS, N. R. G. 3^e série, III, pp. 105 et suiv.

Une tâche plus large, relativement au droit de procédure, fut confiée, après la guerre mondiale, aux « tribunaux arbitraux mixtes », institués par les traités de paix. Qu'on compare l'article 304^d, du Traité de Versailles rédigé comme suit : « Chaque Tribunal arbitral mixte établira lui-même sa procédure en tant qu'elle ne sera pas réglée par les dispositions de l'annexe au présent article... », et les dispositions correspondantes des autres traités de paix.

Cette mission est en accord avec la compétence réglementaire qu'on confère assez souvent à plusieurs « commissions mixtes ». On en a un exemple dans les « claims conventions » conclues par le Mexique avec plusieurs puissances après la période révolutionnaire de 1910 à 1920.

*La Cour
Permanente
de Justice
Internationale.*

Toutefois, nous nous occuperons plus spécialement de la Cour Permanente de Justice internationale, laquelle nous devons à la Société des Nations.

Cette cour a été prévue, mais non instituée par le Pacte de la Société des Nations. Car l'article 14 du Pacte stipule que « le Conseil (de la Société des Nations) est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux membres de la Société... ».

Le statut organique de la Cour fut élaboré en 1920 par un comité de juristes désignés par le Conseil et qui se réunirent à La Haye, le 16 juin 1920, sous la présidence du Baron Descamps. Le projet établi par ce comité fut présenté au Conseil, qui, en octobre 1920 et après une étude approfondie, adopta le projet avec quelques modifications. En cette forme, le projet fut présenté en novembre 1920 à l'Assemblée, qui, après quelques modifications, l'adopta également le 13 décembre 1920.

Toutefois, la Cour n'a pas été instituée juridiquement et définitivement par la S. d. N. elle-même, mais par une espèce particulière de traité international, c'est-à-dire par le Protocole de signature du 16 décembre 1920, ouvert aux signatures des membres de la Société.

Au début, lors des discussions sur l'institution de la Cour, on a discuté la question de savoir si l'Assemblée avait qualité pour instituer la Cour de sa propre autorité. Si l'Assemblée avait affirmé sa compétence, la Cour aurait été instituée par une résolution de ladite Assemblée sans collaboration ultérieure de la part des États, notamment, sans ratification de cette résolution par les Membres de la S. d. N. Dans ce cas, nous nous serions trouvés en présence d'une véritable délégation législative à l'Assemblée de la S. d. N.

Cependant, l'Assemblée, vu les termes de l'article 14 du Pacte, cités ci-dessus, a fini par nier sa propre compétence, et par estimer

nécessaire la signature d'un protocole spécial entérinant le texte du Statut, et qui serait soumis à la ratification de tous les Membres de la Société.

Le Statut de la Cour ainsi arrêté et auquel les Etats visés à l'annexe du Pacte pourraient adhérer en signant le même protocole, auquel ledit Statut était joint, comprenait primitivement soixante-quatre articles et en comprend actuellement soixante-huit (1).

Au chapitre I^{er}, qui traite de l'organisation de la Cour, nous trouvons dans l'article 30, une disposition importante pour notre examen. « La Cour détermine, par un règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Elle règle notamment la procédure sommaire ».

Le règlement visé ici fut arrêté, pour la première fois, le 24 mars 1922 et comprenait alors soixante-quinze articles. Depuis le 11 mars 1936, un nouveau règlement est en vigueur comprenant quatre-vingt-six articles.

Nous avons vu au début, en parlant de l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, que l'Assemblée de la S. d. N., après en avoir adopté à l'unanimité, le Statut futur, a néanmoins cru nécessaire, après de vives discussions, de dresser encore un protocole spécial, auquel les Membres de la S. d. N. et certains autres Etats, devraient adhérer par leur signature et leur ratification subséquente. Il s'ensuit que, au point de vue juridique, le Statut de la Cour n'est autre chose qu'un traité international conclu entre les Membres de la Société des Nations.

Ce sont donc les Etats et non la S. d. N. qui ont arrêté dans ce Statut, l'institution et l'organisation de la Cour. Il va de soi que, à défaut de stipulation expresse à cet effet, le corps des juges désignés en vertu du Statut n'a aucun droit de le modifier. Ce droit de modification, le Statut étant un traité international, n'appartient juridiquement qu'aux Etats signataires du traité. L'Assemblée de la S. d. N. elle-même n'est pas plus qualifiée pour le modifier de sa propre autorité, un protocole nouveau sera nécessaire.

L'Assemblée de la Société des Nations, en arrêtant le texte du Statut de la Cour, aurait été dans ses pleins droits si elle avait en même temps arrêté un règlement détaillé, d'après lequel la Cour aurait à remplir ses fonctions. Cependant elle ne l'a pas fait. Elle est même allée plus loin et elle a conféré à la Cour elle-même, dans l'article 30, le droit d'arrêter son propre règlement suivant lequel elle exercera ses attributions. L'article 30 va plus loin : il confère à la Cour le droit de régler la procédure sommaire. Voilà une stipulation

(1) Le Statut modifié de 1929 est entré en vigueur le 1^{er} février 1936.

importante, d'autant plus que la procédure ordinaire a été réglée par le Statut lui-même.

Il faut donc distinguer dans l'article 30 du Statut un double pouvoir conféré à la Cour : d'abord celui d'arrêter un règlement pour l'exercice de ses attributions, définissant entre autres les fonctions du président, des chambres et du greffe, les modalités de procédure ordinaire, etc., et ensuite le pouvoir de régler la procédure sommaire.

Dans le Statut entier nous ne trouvons pas un article qui stipule que le règlement de la Cour doit obtenir l'approbation des États signataires ou de l'Assemblée. Or, la Cour, en somme, possède une compétence de faire des règlements. Parce que le Statut se tait sur une approbation ultérieure éventuelle de la part de la S. d. N. ou des États contractants, on doit conclure que la Cour possède cette compétence indépendamment des États contractants, qu'elle est, dans ce domaine, un législateur autonome. L'Assemblée de la Société des Nations en adoptant le Statut, et les États contractants en signant et ratifiant le protocole, ont délégué leur propre pouvoir législatif en matière de règlements internes et de procédure sommaire, à la Cour. Celle-ci arrête ces règlements qui ont force de loi et qui entrent en vigueur sans aucune approbation ou ratification ultérieure de la part des États créateurs du Statut. Et cela ne vaut pas seulement pour les règlements d'organisation interne. Non, ici une Cour a été déclarée compétente pour arrêter souverainement les règles d'après lesquelles la procédure sommaire aura lieu.

Or, il est bien certain, qu'il s'agit ici d'un exemple de délégation de compétence réglementaire.

Nous devons encore nous arrêter au Statut de la Cour.

Il y a encore un article qui, à vrai dire, ne donne pas un exemple de délégation tellement incontestable que celui de l'article 30, mais qui quand même est assez intéressant pour notre examen.

Il s'agit de l'article 38 rédigé comme suit :

« La Cour applique :

- » 1. Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige ;
- » 2. La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;
- » 3. Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;
- » 4. Sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. »

» La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono*. »

Ce dernier alinéa est très important. Car il dit en d'autres mots que la Cour, si les parties sont d'accord, a le droit de statuer d'après des règles de l'équité qu'elle arrête elle-même pour chaque cas.

Il va sans dire que nous n'avons pas affaire ici à une délégation de compétence réglementaire analogue à celle que nous avons constatée dans l'article 30. Car, dans l'hypothèse visée à l'alinéa dernier de l'article 38, la Cour ne peut pas fixer des règles à son propre gré; elle peut faire cela uniquement quand elle y a été expressément autorisée par les parties en litige. On ne peut pas dire qu'il s'agit ici d'une délégation de compétence réglementaire ordinaire; mais il est de fait que, dans ce cas, on se trouve en présence d'une forme spéciale de délégation, qui ne se réalise que du moment que deux parties litigantes, *i. e.* deux Etats conviennent de demander à la Cour une sentence *ex aequo et bono*. Voici donc un exemple qui ressemble à ceux que nous avons traités au début de ce chapitre.

M. Anzilotti écrit à ce sujet : « L'article 38 de la Cour permet à celle-ci de statuer *ex aequo et bono*, si les parties sont d'accord, et ainsi d'adopter un règlement du différend qui peut aller bien au delà de la simple certification du droit en vigueur » (1).

On peut constater ici un symptôme de la tendance que nous avons déjà signalée autre part, de conférer à un organe judiciaire d'autres compétences que simplement judiciaires. Nous estimons qu'on peut défendre la conception qu'il y a vraiment ici une délégation de compétence réglementaire à la Cour de la part des parties en litige. En effet, l'établissement des règles de l'équité par la Cour ne s'effectue qu'en vertu d'une autorisation ou d'un mandat officiel de la part des deux Etats en litige. Mais du moment que les deux parties litigantes sont d'accord pour soumettre leur différend à une sentence *ex aequo et bono* de la Cour, celle-ci peut arrêter les règles de l'équité auxquelles les deux parties doivent se résigner. Pour l'établissement de ces règles de l'équité, la Cour est le seul maître; elle n'est soumise à aucun pouvoir ou organe supérieur et elle peut arrêter ces règles d'après sa propre conception sur l'équité.

Peut-être on pourrait dire qu'il y a ici une espèce de double délégation. Nous expliquerons cette idée.

Les Etats signataires du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale ont conféré à la Cour la compétence de statuer pour certains cas *ex aequo et bono*; c'est une délégation de compétence

(1) ANZILOTTI, *o. c.*, pp. 307 et 308.

réglementaire de la part des Etats, la règle générale étant qu'une Cour internationale de justice ou arbitrale ne statue que d'après des règles établies. Et, en général, les Etats ne sont guère disposés à se soumettre à des règles autres que des règles de droit. En vertu de l'article 38, les Etats ont abandonné cette prétention rigoureuse, et les litigants futurs ont laissé ouverte la possibilité d'une attitude plus souple.

Toutefois, cette délégation de la part des Etats signataires du Statut dépend d'une autre délégation. La Cour ne peut user de cette compétence lui conférée par les Etats, qu'en vertu d'une autorisation spéciale émanant des parties en litige. La délégation de compétence réglementaire conférée à la Cour par les Etats signataires du Statut ne se réalise qu'au moment où se réalise la délégation de compétence réglementaire de la part des parties litigantes.

Dans cette construction, un peu théorique, il y a donc une délégation dépendante d'une autre délégation.

L'ORGANISATION DU TRAVAIL.

*L'Organisation
du Travail.*

La Cour Permanente de Justice Internationale n'est pas le seul organe lié à la Société des Nations qui nous offre des exemples intéressants de délégation.

Pour prouver notre assertion, nous examinerons l'Organisation Internationale du Travail telle qu'elle existe depuis les traités de paix mettant fin à la grande guerre.

L'Organisation du Travail figure dans tous les traités de paix conclus après la guerre mondiale entre les Puissances Alliées et Associées et les Puissances Centrales, excepté celui de Sèvres avec la Turquie. Dans le Traité de Versailles, elle comprend la Partie XIII (articles 387 à 427). Le statut réglant l'Organisation du Travail est donc, du fait qu'elle fait partie d'un traité international, lui-même à considérer comme un traité international.

Les membres originaires de la Société des Nations, en leur qualité de signataires des traités de paix, sont en même temps membres originaires de l'Organisation du Travail et, désormais, la qualité de membre de la Société des Nations entraînera celle de membre de ladite organisation (1).

L'Organisation permanente du Travail comprend, d'après l'article 388 : *A.* une Conférence générale des représentants des membres ; *B.* un Conseil d'Administration ; *C.* un Bureau International du Travail.

Lors des négociations de paix à Paris en 1919, il a été un moment donné question de conférer à la Conférence Générale du Travail un

(1) Article 387.

pouvoir considérable. Si on avait accepté la proposition allemande, comprise dans une note du gouvernement allemand du 22 mai 1919, le pouvoir de la Conférence Générale du Travail aurait sous maints rapports, dépassé le pouvoir d'une conférence internationale quelconque. La note du gouvernement allemand formulait ce qui suit : « Der zweite Unterschied (entre le projet de la conférence et le contre-projet allemand) betrifft die Rechtswirksamkeit der Beschlüsse der Konferenz. Nach den Beschlüssen der Internationalen Gewerkschaftskonferenz in Bern sollen aus dem internationalen Parlament der Arbeit nicht nur internationale Konventionen ohne Rechtskraft, sondern internationale Gesetze hervorgehen, die vom Augenblick ihrer Annahme an dieselbe Wirksamkeit (Rechtskraft) wie nationale Gesetze haben sollen... Der Entwurf der deutschen Volksregierung übernimmt diesen Beschlusz und macht die Annahme solcher Gesetze von der Zustimmung von 4/5 der vertretenen Nationen abhängig. Derartige Beschlüsse können von einer Konferenz, die auf Grund des Teils XIII des Friedensvertragsentwurfs zusammentritt, überhaupt nicht gefasst werden, sondern nur Vorschläge oder Entwürfe, die die beteiligten Regierungen annehmen oder ablehnen können, und für diese unverbindlichen Vorschläge wird sogar noch eine Mehrheit von 2/3 der Abstimmenden verlangt » (1).

Il saute aux yeux que, si ces suggestions avaient été adoptées, la Conférence Générale du Travail serait devenue un véritable parlement mondial ; car, d'après la note allemande, les décisions de cette conférence générale seraient devenues obligatoires de par un vote émis par quatre cinquièmes des Etats représentés. Mais comme nous le savons, la Conférence de la paix n'est pas entrée dans la voie de la note allemande. Cette note est d'autant plus intéressante qu'elle constitue la première tentative sérieuse d'aboutir à l'institution d'un parlement mondial muni d'un pouvoir législatif autonome.

Nous devons encore signaler deux dispositions importantes relatives à la Conférence générale. La première est la compétence de la Conférence Générale de modifier, à une majorité des deux tiers, tout le chapitre sur l'Organisation du Travail. Pour une telle modification, un nombre déterminé de ratifications par les membres de la Société des Nations est requise. La seconde vise la composition, vraiment unique, de la Conférence Générale. Car cette conférence, qui se réunira au moins une fois par an, sera composée pour la moitié de délégués des gouvernements des états membres, pour un quart de délégués indépendants des employeurs et pour l'autre quart de délégués

(1) *Materialien, betreffend die Friedensverhandlungen*; Teil II: *Der Notenkampf um den Frieden von Versailles*, Reden und Noten, Teil II, p. 21, Charlottenburg 1919.

des travailleurs (art. 389). Ainsi, un rôle très important retombe aux délégués qui sont indépendants des gouvernements. Cette stipulation de l'Organisation du Travail représente une innovation inouïe en droit des gens.

En ce qui concerne enfin l'administration de l'O. I. T., nous faisons observer ce qui suit.

Un directeur est placé à la tête du Bureau International du Travail (1). Ce bureau lui-même est placé sous la direction d'un Conseil d'Administration, qui désigne le directeur ; celui-ci est responsable au Conseil d'Administration de la bonne marche du Bureau et de l'exécution de toutes les autres tâches (2). Le Conseil d'Administration est composé, d'après le texte modifié de l'article 393, du 2 novembre 1922, comme suit : seize représentants des gouvernements, huit représentants des patrons et huit représentants des ouvriers.

L'alinéa 6 de l'article 393 contient une disposition de nature législative, car il stipule que « le Conseil d'Administration élira l'un de ses membres comme Président et établira son règlement ». En matière de son règlement, le Conseil d'Administration est législateur. Il est même législateur autonome, car dans tous les articles qui régulent l'organisation du travail nous ne trouvons aucune stipulation qui exige l'approbation de la Conférence Générale des représentants des membres, en d'autres mots, des signataires des traités de paix, pour le règlement arrêté par le Conseil d'Administration.

Quoique les signataires des traités de paix, en arrêtant l'Organisation du Travail, eussent eu le plein droit d'arrêter en même temps un règlement pour le Conseil d'Administration, ils se sont abstenus d'une réglementation pareille et ont délégué cette compétence au Conseil d'Administration lui-même. Et ils la lui ont déléguée sans se réserver pour eux-mêmes le droit d'approbation ultérieure. Au contraire, le règlement arrêté par le Conseil d'Administration aura force de loi et entrera en vigueur dès la décision prise par ledit Conseil.

Pour ce règlement donc, l'approbation ultérieure des Etats membres n'est pas requise. Chose intéressante, si l'on pense à l'alinéa 5 de l'article 393, qui stipule que la manière de pourvoir aux sièges vacants du Conseil d'Administration et aux autres questions de même nature, peut être réglée par le Conseil d'Administration, mais sous réserve de l'approbation de la Conférence générale des représentants des membres. Dans le dernier cas, il ne saurait être question de délégation de compétence réglementaire autonome, laquelle nous paraît incontestable dans le premier cas.

(1) Article 394.

(2) Article 394.

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

*Le Régime
des Mandats.*

Nous nous occuperons maintenant du régime des Mandats tel qu'il a été institué par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

L'article 22, paragraphe 8 dudit Pacte est rédigé comme suit : « Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ».

La rédaction actuelle de l'article 22 n'est pas la rédaction originale qu'on avait élaborée pendant la Conférence de la Paix en 1919. L'article XIX de la première rédaction du 14 février 1919 était différente de celle de l'article 22 du projet du 28 avril 1919. Mais cette différence est principalement une différence de style et le texte définitif de l'article 22 dans sa rédaction du 28 juin 1919 correspond littéralement avec celui du 28 avril 1919.

L'article 22 fait partie du Pacte de la Société des Nations, qui constitue lui-même la première partie des traités de paix élaborés et signés par les Puissances Alliées et Associées de la grande guerre et les ex-Puissances Centrales.

Dans cet article, les signataires du Pacte de la Société, les membres originaires, et les Etats qui après ont adhéré au Pacte, ont muni le Conseil de la Société des Nations et une Commission permanente de certains pouvoirs de contrôle et de surveillance sur les mandats créés par le Pacte (paragraphe 7 et 9). Ils ont donné quelques règles fondamentales auxquelles les futures Puissances mandataires et le Conseil devaient se tenir (paragraphe 1-6). Et enfin (paragraphe 8), ils ont déclaré expressément, que à défaut d'une convention antérieure entre les Membres de la S. d. N. sur certains points importants, il serait statué sur ces points par le Conseil.

De ce cadre général, il résulte ce qui suit :

Les auteurs du Pacte lors de la Conférence de la Paix, et les autres membres de par leur adhésion, ont statué de leur plein droit quelques règles relatives au gouvernement des mandats. Et, en arrêtant ces règles, ils ont en même temps conféré au Conseil, sans approbation préalable ou ultérieure de leur part, le droit d'établir d'autres règles pour tous les cas où « le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société ».

Déjà, lors de l'établissement des Mandats A, B et C, le Conseil de la Société des Nations a invoqué ce paragraphe 8 pour arrêter

définitivement les règles selon lesquelles l'autorité de la Puissance mandataire devrait être exercée. C'est ce qui appert clairement du texte même des mandats. Citons, comme exemple, le considérant du mandat pour Nauru établi par le Conseil le 17 décembre 1920. Dans cet acte constitutif d'un mandat C, il est dit entre autres :

« Le Conseil de la Société des Nations

.....

» Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

» Par la présente, confirmant le Mandat, a statué sur ces termes comme suit : ... »

Usant de la même compétence législative, le Conseil s'est reconnu, plus tard (1932), le droit, l'article 22 se taisant sur ce sujet, d'établir les conditions que les pays sous mandat A, doivent remplir pour que leur indépendance, qui ne leur est conférée que provisoirement sous la direction d'un mandataire, soit reconnue formellement. De même, le Conseil aurait le droit de fixer, le cas échéant, les règles et les conditions auxquelles les pays sous mandat B ou C doivent répondre, afin d'obtenir une plus grande émancipation et devenir des pays sous mandat A ou B.

Législateur suprême de par le Pacte même, à défaut d'un autre législateur compétent ou d'une convention antérieure entre les Membres de la Société des Nations, le Conseil entre en scène toutes les fois qu'une activité législative s'impose. Particulièrement instructive est, à cet égard, l'histoire de l'Irak et de son émancipation définitive (1).

Un projet de mandat pour l'Irak fut remis au Conseil pour approbation en décembre 1920 ; ce projet cependant n'a jamais été confirmé. En novembre 1921, le gouvernement britannique fit savoir par son délégué au Conseil, qu'il était arrivé à la conclusion que le moyen le plus efficace de remplir ses obligations vis-à-vis de la Société des Nations serait d'en incorporer les principes dans un traité à conclure entre la Grande-Bretagne et le roi de l'Irak, l'Emir Fayçal, proclamé roi le 23 août 1921. Le gouvernement britannique estimait que le désir de la population de l'Irak de posséder un gouvernement national avec un chef arabe était irrésistible ; qu'en outre, les déclarations publiques faites par le roi de l'Irak lors de son avènement au trône, montraient

(1) Nous suivons ici le livre remarquable du défunt vice-président de la Commission permanente des Mandats, M. VAN REES.

nettement qu'il était prêt et disposé à insérer, dans le traité envisagé, toutes les stipulations nécessaires pour assurer que son gouvernement se conformerait strictement à l'esprit du Pacte de la Société des Nations.

Ce traité entre la Grande-Bretagne et l'Irak fut conclu le 10 octobre 1922. Un protocole additionnel fut signé le 30 avril 1923 et quatre accords supplémentaires furent conclus le 25 mars 1924. Le traité, le protocole et les accords furent acceptés tant par le parlement britannique que par l'Assemblée Constituante de l'Irak.

Le 19 septembre 1924, le représentant de la Grande-Bretagne fit une déclaration expliquant le développement politique de l'Irak depuis 1920 et informant le Conseil que le gouvernement britannique considérait que ce pays avait déjà fait de tels progrès dans la voie indiquée par l'article 22 du Pacte que la forme particulière envisagée dans cet article ne pouvait plus lui convenir et que, par conséquent, le projet de mandat soumis au Conseil en 1920 devait être remplacé par un autre acte.

Le Conseil s'associait aux vues du gouvernement britannique et prit le 27 septembre 1924 une décision, où il disait entre autres :

« Le Conseil de la Société des Nations,...

» considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le mandat sur l'Irak ;

» considérant que Sa Majesté Britannique, en raison des rapides progrès de l'Irak, y a reconnu un gouvernement indépendant et a conclu avec le roi de l'Irak un traité accompagné d'un protocole et d'accords subsidiaires ;

» considérant que ledit traité d'alliance a pour but d'assurer l'observation et la réalisation complète, en Irak, des principes dont l'application était implicitement contenue dans l'acceptation des mandats ;

» Accepte les engagements du gouvernement de Sa Majesté Britannique et approuve les termes de la communication ci-dessus comme propres à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte. »

Ce traité entre la Grande-Bretagne et l'Irak aurait force de loi pendant vingt ans. Par un protocole du 30 avril 1923, ce terme a été remis à quatre ans et il fut en même temps décidé que le traité prendrait également fin du moment que l'Irak serait membre de la Société des Nations. D'après l'article 6 dudit traité, la Grande-Bretagne ferait son possible pour favoriser l'admission, aussi vite que possible, de l'Irak dans la Société des Nations.

Après de nouveaux traités conclus en 1926 et en 1927 — le dernier n'a pas été mis à exécution — la Grande-Bretagne, le

14 septembre 1929, fit la déclaration que l'admission de l'Irak dans la Société des Nations serait favorisée en 1932. Le 30 juin 1930, un traité d'alliance fut conclu, destiné à avoir force de loi après l'admission de l'Irak dans la Société des Nations. La Grande-Bretagne lui reconnaît dans le préambule « complete freedom, equality and independence ». Lors de la demande en 1932 de la part de la Grande-Bretagne à l'Assemblée pour l'admission de l'Irak, le Conseil lui-même a statué sur les conditions auxquelles l'Irak devait répondre, afin de pouvoir être reconnu comme Etat souverain et admis à la Société des Nations en qualité de membre. Pour l'application de ces règles, les Etats n'ont pas dû donner leur approbation ou ratification ultérieure.

Nous continuons notre examen du Pacte de la Société des Nations et de ses organes pour voir si le Pacte et le fonctionnement et l'organisation des organes offrent encore des exemples de délégation de compétence réglementaire.

*Article 4,
alinéa 2bis
du Pacte.* Nous examinerons d'abord un nouvel alinéa de l'article 4 du Pacte qui y a été inséré le 29 juillet 1926. C'est l'alinéa 2bis, rédigé comme suit :

« L'Assemblée fixe à la majorité des deux tiers les règles concernant les élections des Membres non-permanents du Conseil et, en particulier, celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité ».

Il y a dans cette disposition une stipulation fort intéressante, savoir : « l'Assemblée fixe à la majorité des deux-tiers », qui devient encore plus remarquable quand on la compare avec celles de l'article 5 qui disent :

« Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

» 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 à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

Exception faite pour les questions de procédure et la désignation des commissions d'enquête (1), l'unanimité est obligatoire pour toutes les décisions tant de l'Assemblée que du Conseil.

(1) Voir la-dessus, la thèse académique du Dr. R. D. VAN ROYEN : *Procedurkwesties in het Volkenbondrecht*, 1935.

Nous estimons qu'il n'y a point de doute que le rôle de l'Assemblée prévu dans l'article 4, alinéa *2bis*, ne peut pas être classé sous les questions de procédure. Au contraire, l'Assemblée joue d'après l'alinéa *2bis* le rôle de législateur en ce qui concerne les élections des Membres non-permanents du Conseil. Et quand même, les décisions relatives à ces élections peuvent être valablement prises à la majorité des deux-tiers.

Quel est le sens de cette stipulation si remarquable de l'alinéa *2bis* de l'article 4 ?

Le Conseil peut, d'après l'alinéa 2 de l'article 4, avec l'approbation de l'Assemblée, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil. L'Assemblée a le droit et le devoir d'arrêter les règles concernant l'élection des Membres non-permanents du Conseil et celles relatives à la durée de leur mandat et de leur rééligibilité.

D'après l'alinéa 1^{er} du même article 4, l'Assemblée désigne librement les Membres non-permanents du Conseil, mais, d'après le nouvel alinéa *2bis*, seulement conformément aux règles qu'elle a elle-même arrêtées à la majorité des deux-tiers. Est-ce que cela signifie que les règles concernant l'élection des Membres non-permanents, arrêtées par l'Assemblée à la majorité des deux-tiers, sont également obligatoires et ont également force de loi pour la minorité qui a voté contre ?

Il ne peut être douteux que la majorité des deux-tiers lie la minorité. Ni l'histoire, ni la rédaction du Pacte justifierait un doute pareil. Et d'ailleurs si l'on n'accepte pas que la majorité des deux tiers lie la minorité, comment est-ce qu'on explique le fait qu'une stipulation du contraire ne figure nulle part dans le Pacte ? A plus forte raison, on peut maintenir, vu la disposition de l'article 5, paragraphe 1, qui exige l'unanimité pour toutes les décisions du Conseil et de l'Assemblée, excepté celles de procédure et relatives à des commissions d'enquête, qu'on a expressément voulu, en ce qui concerne les règles de l'élection des Membres non-permanents, une majorité qualifiée, en notre cas des deux-tiers, qui lie aussi la minorité des votes contraires.

Si on admet la conception développée ci-dessus, et si on admet également, en contradiction avec M. François (1), que d'après l'article 4, paragraphe *2bis*, l'Assemblée a vraiment la compétence de législateur, on peut en déduire une autre conclusion.

(1) FRANÇOIS, O. C., t. I^{er}, p. 352, dit qu'en matière législative, le vote dans l'Assemblée n'est pas obligatoire pour les Membres qui se sont abstenus, et en ce qui concerne le Conseil, pas obligatoire pour les Membres non représentés.

Du fait que le vote des deux-tiers de l'Assemblée relatif aux règles sur l'élection des Membres non-permanents du Conseil lie la minorité d'un tiers, il résulte que les États signataires du Pacte de la Société des Nations ont délégué leur compétence réglementaire à l'Assemblée. Et parce que ce vote des deux-tiers a force de loi pour le reste des votants et que ceux-ci n'ont nul recours à une autorité supérieure, l'Assemblée possède une compétence réglementaire autonome.

M. Anzilotti, quoiqu'il ne puisse accepter la thèse selon laquelle il existe déjà des organes munis de compétence réglementaire et que des organes pareils se trouvent aussi dans la Société des Nations (1), avoue cependant que « les délibérations de la majorité de l'Assemblée et celles du Conseil sont obligatoires pour les Membres dissidents ou non représentés, en vertu des normes que ces Membres ont acceptées eux-mêmes » (2). Nous ne comprenons donc pas que l'auteur italien s'arrête ici, au lieu de tirer les conclusions de ce qu'il a dit lui-même. Quand M. Anzilotti admet comme nous que le vote de la majorité des deux-tiers, condition de validité pour la décision des règles d'après l'article 4, paragraphe *2bis*, lie la partie des membres qui reste, il lui faut accepter aussi que la Société des Nations, plus exactement l'Assemblée, possède sur ce point, la compétence réglementaire.

Nous sommes tout persuadés qu'il est assez difficile de tirer des conclusions des faits tout à fait nouveaux, devant lesquels on se trouve placé. Surtout en droit des gens, où les notions se développent incessamment, des conclusions nouvelles se présentent dont, à première vue, l'acceptation paraît audacieuse. Cependant, avoir peur d'accepter des conclusions qui sont la conséquence logique du développement constant des relations internationales ne peut pas être utile au développement du droit des gens, protecteur unique des relations pacifiques des peuples et de la sécurité internationale.

En résumé, on peut donc constater que l'article 4, paragraphe *2bis*, examiné avec les stipulations de l'article 5, contient un exemple de délégation de compétence réglementaire, cette compétence ayant été déléguée par les Puissances signataires du Pacte de la Société des Nations à l'Assemblée.

La caractéristique du cas présent, c'est que la délégation en question, par hasard, ne provient pas de la Conférence de la Paix, le paragraphe *2bis* ayant été inséré dans le Pacte par la voie d'un amendement en 1921. Les signataires originaires ont donc délégué la compétence d'amender le Pacte à l'Assemblée, art. 26, et celle-ci a

(1) ANZILOTTI, o. c., p. 301.

(2) ANZILOTTI, o. c., p. 285.

usé de cette compétence en insérant le paragraphe *2bis*. Vu du point de vue du système du droit, le pouvoir de l'Assemblée d'arrêter les règles d'élection (par un vote à la majorité) repose en dernière instance également sur la délégation.

Les Résolutions. Nous resterons encore sur le terrain de l'activité de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations pour examiner une forme spéciale de décisions prises par l'Assemblée et le Conseil, savoir les résolutions.

Le Conseil et l'Assemblée peuvent prendre des décisions qui ont directement force de loi et pour lesquelles la ratification ultérieure de la part des gouvernements n'est plus requise. De par le vote même dans l'organe qualifié, ces décisions ont force de loi et peuvent tout de suite entrer en vigueur. Des décisions pareilles sont prises sous forme de résolutions et peuvent être revêtues du caractère d'une réglementation générale.

La question à laquelle à présent il faut répondre est celle-ci : ces résolutions ont-elles force de loi, quant à l'Assemblée, pour les Membres qui ont voté contre, ou qui ont été absents, et quant au Conseil, pour les Membres qui n'y sont pas représentés et pour ceux qui ont voté contre, ou qui ont été absents ?

Avant d'examiner la question ci-dessus, il nous semble indispensable de traiter d'abord une autre.

Le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations en prenant des résolutions exercent-ils cette faculté comme la conséquence d'un pouvoir législatif dont ils sont investis ? Ou, en d'autres mots : les résolutions prises par le Conseil et l'Assemblée sont-elles une source de normes juridiques, créent-elles du droit ?

Il nous semble utile de donner d'abord la parole aux auteurs qui traitent ce sujet. Il est intéressant de suivre ici l'exposé de M. Anzilotti. Après avoir déclaré que l'organe international législatif n'existe pas encore et qu'il restera encore très longtemps une utopie, l'auteur continue : « La constitution de la Société des Nations n'a pas introduit d'innovation à cet égard. Nous avons déjà relevé combien il est erroné de voir dans les résolutions de l'Assemblée et du Conseil une source de normes juridiques. A part la fonction qu'ils peuvent déployer dans la solution d'un litige déterminé, et sauf peut-être le cas spécial prévu dans l'alinéa 8 de l'article 22, qui n'a pas eu d'application pratique (1), Assemblée et Conseil sont simplement des organes exécutifs : les délibérations de ces corps, auxquelles le Pacte

(1) Entre-temps nous avons vu que cet article, lors de l'établissement des mandats et lors de l'émancipation de l'Irak, a eu une application pratique.

attribue une valeur obligatoire, sont des dispositions concrètes sur des projets déterminés et spécifiquement prévus par le Pacte lui-même : admission ou exclusion de membres ; augmentation des membres permanents ou électifs du Conseil ; changement du siège de la Société et quelques autres objets. En dehors de ces cas bien déterminés, l'Assemblée elle-même ne peut faire que des recommandations, même lorsqu'il s'agit de matières, comme celles indiquées à l'article 23, qui constituent des tâches spécifiquement assignées à la Société : le premier paragraphe de cet article dit expressément que l'action de la Société s'exerce « sous la réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues », faisant allusion clairement ainsi à un procédé de formation juridique qui se développe extérieurement à la Société même » (1).

Une tout autre conception est défendue par M. François. Pour lui, les décisions prises par le Conseil et l'Assemblée sous forme de résolutions peuvent avoir le caractère d'une réglementation générale et avoir force de loi sans ratification ultérieure par les gouvernements (2). Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, M. François défend une autre conception concernant les votes en matière législative (3).

Les auteurs allemands Schücking et Wehberg dans leur commentaire sur le Pacte de la Société des Nations déclarent : « Jeder Gliedstaat (de la Société des Nations) muss also einen ordnungsgemäss gefassten Beschluss des Völkerbundes, der dessen Kompetenz nicht überschreitet, ohne weiteres als für sich verbindlich anerkennen » (4). Et comme conclusion ces auteurs déclarent encore autre part : « Also soweit die Akte des Völkerbundes solchem oder einem einzelnen Organe irgendeine Kompetenz zur Beschlussfassung zuweist, bedarf es für den bindenden Charakter des Beschlusses keiner Ratifikation » (5).

Van Vollenhoven, le regretté juriconsulte néerlandais mort prématurément, ne donne pas de réponse péremptoire à la question de savoir si les résolutions, du Conseil et de l'Assemblée, sont obligatoires pour les membres sans approbation ou ratification ultérieure. Dans une préface écrite par lui dans le livre de M^{me} Kluyver « Documents on the League of Nations », il se pose cette question : « Are legislative rules of the Assembly binding on the Members of the League without any parliamentary approbation and national ratification

(1) ANZILOTTI, o. c., pp. 301 et 302.

(2) FRANÇOIS, o. c., t. I^{er}, p. 350.

(3) Voir page 82, note *in fine*.

(4) SCHÜCKING und WEHBERG, o. c., p. 111.

(5) SCHÜCKING und WEHBERG, o. c., pp. 112 et 113.

(in contradistinction to the amendments of the Covenant provided by article 26 and to the conventions of Part XIII), or must they follow the ordinary ways of national approbation and ratification, there being nothing said to the contrary?... These questions are of vital importance » (1). Mais la réponse à cette question, van Vollenhoven, manifestement, ne nous la donne hélas pas.

Après l'opinion de tant d'autorités du droit des gens, quel peut être notre point de vue en cette matière ?

Nous préférons nous ranger à l'opinion de François et de Schücking et de Wehberg, selon laquelle les résolutions prises par l'Assemblée sont revêtues d'un caractère de réglementation générale. Nous ne voyons pas pourquoi refuser à l'Assemblée la faculté d'arrêter des résolutions qui sont une source de droit pour les Membres de la Société des Nations. Une telle conception négative ne trouve aucun appui dans les stipulations du Pacte.

Déjà dans la session de la troisième Commission du 8 décembre 1920, M. Politis défendait la thèse que l'Assemblée, sans aucun doute, peut prendre des résolutions qui ont directement force de loi pour les Etats Membres, évidemment seulement dans les limites des stipulations du Pacte (2).

Nous concluons donc, que l'Assemblée possède la compétence réglementaire et que les résolutions prises par cet organe (comme en certains cas spéciaux par le Conseil) ont force de loi pour les Membres individuels sans approbation ou ratification ultérieure de leur part. Un exemple emprunté à la pratique suivie par la Société des Nations peut l'illustrer. La seconde Assemblée en 1921 a adopté des résolutions relatives à l'article 16 du Pacte. Ces résolutions n'ont pas obtenu l'approbation ou ratification des Membres; quand même elles ont partiellement servi de directives lors de l'action de la Société des Nations dans le conflit italo-éthiopien; l'exécution en a été une autre.

De ces deux thèses, selon lesquelles l'Assemblée est compétente pour adopter des résolutions revêtues d'un caractère de réglementation générale, et que ces résolutions sont une source de droit et obligatoires pour les Etats Membres de la Société sans qu'une approbation ou ratification ultérieure de leur part soit requise, il résulte qu'en matière de ces résolutions les Etats Membres de la Société ont délégué certain pouvoir législatif à l'Assemblée. Il y a donc, en effet, ici, un exemple

(1) KLUYVER, o. c., pp. VI et VII.

VAN VOLLENHOVEN, o. c., t. II, p. 539.

(2) Actes de la Première Assemblée, Séance des Commissions, t. 1^{er}, pp. 300 et suiv. M. Politis défendait cette thèse lors des débats dans la Première Assemblée sur la question de savoir si la décision sur l'institution d'une Cour internationale de justice devait ultérieurement encore être ratifiée par chacun des Etats Membres (comp. ci-dessus pp. 71 et 72).

de délégation de compétence réglementaire. Il va sans dire que le Conseil et l'Assemblée ne se servent qu'assez rarement de cette compétence; mais le principe de la délégation y est, et en ce qui concerne ces résolutions il y a des exemples qui peuvent le démontrer.

En ce qui précède, le conflit italo-éthiopien et l'action de la Société des Nations relative à ce conflit ont été déjà nommés.

Nous devons nous arrêter encore quelque temps à ce conflit, pour examiner si l'action de la Société des Nations relative à ce conflit offre aussi des exemples intéressants pour notre recherche.

Il nous paraît inopportun de donner un aperçu du conflit italo-éthiopien dès son origine jusqu'au moment où la Société des Nations en fut saisie. Nous nous en référons à ce sujet aux documents officiels de la Société des Nations et des différents gouvernements.

Lors de ce conflit les organes suivants, l'un après l'autre, sont entrés en action, savoir : le Conseil, l'Assemblée, le Comité de Coordination et le Comité des XVIII.

*Le Comité
de
Coordination.*

Le premier organe intéressant à examiner est le Comité de Coordination.

On sait, que l'Assemblée de la Société des Nations, dans sa réunion annuelle de septembre-octobre 1935, s'est occupée tout spécialement du conflit italo-éthiopien.

A part le travail échu au Comité des XIII et à la Commission des VI, une nouvelle commission fut créée pendant la session poursuivie de l'Assemblée du 9 octobre 1935. Pendant cette session, le Président informa l'Assemblée que le Bureau avait décidé de présenter à l'Assemblée la proposition suivante, après que le Conseil avait constaté l'agresseur, en vertu de la violation de l'article 12 :

« L'Assemblée,

» ayant pris connaissance des opinions exprimées par les membres du Conseil à la séance tenue par ce dernier le 7 octobre 1935 ;

» Prenant en considération les obligations qui incombent aux membres de la Société des Nations en vertu de l'article 16 du Pacte et l'utilité d'établir une coordination des mesures que chacun d'eux envisagerait de prendre ;

» Emet le vœu que les Membres de la Société (autres que les parties) constituent un comité, composé d'un délégué par Etat Membre, assisté d'experts, en vue d'étudier et de faciliter la coordination de ces mesures et, le cas échéant, d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toute situation qui requerrait leur examen. »

Le président de l'Assemblée en annonçant cette proposition avait déjà déclaré que le Comité en formation ne serait un organe ni de

l'Assemblée ni du Conseil. Il ne pouvait représenter qu'une Conférence des Etats Membres de la Société des Nations, lesquels se réuniraient pour se concerter sur l'application, obligatoire pour chacun d'eux individuellement, des dispositions de l'article 16 du Pacte. En mettant cette proposition à l'ordre du jour, le Président, M. Bénès, ajoutait encore que, proprement dit, il n'était pas question ici d'une résolution de l'Assemblée dans le sens strict du mot, mais en fait d'une invitation que l'Assemblée adresserait aux Membres de la Société.

Après que le délégué du gouvernement italien, le Baron Aloisi, eut formulé quelques protestations, M. Bénès fit remarquer qu'il n'y a aucun organe de la Société des Nations compétent pour décider obligatoirement pour tous les membres de la Société qu'un membre a violé le Pacte. Les obligations de prendre part à une action commune, en cas d'une violation pareille, qui incombent aux Membres en vertu de l'article 16, découlent directement du Pacte et doivent être mises en vigueur par eux en vertu de la foi due aux traités.

En ce qui concerne la nature de la proposition sur laquelle il serait voté, le Président estimait qu'elle ne pouvait être considérée comme une résolution pour laquelle l'unanimité serait peut-être obligatoire, mais qu'elle n'était qu'un simple vœu. En ce sens, l'Assemblée a décidé et accepté la proposition avec un vote contraire et deux abstentions.

Quelle peut être la nature de cette proposition présentée en forme de vœu par l'Assemblée aux Etats Membres de la Société ?

Il est intéressant de constater que ce vœu adopté par l'Assemblée ne contient pas un mot qui puisse faire supposer qu'il est question de faire des règlements obligatoires. La compétence du comité à créer se bornerait donc à étudier et à favoriser les mesures à prendre, et à fixer l'attention du Conseil et de l'Assemblée sur toute situation qui requerrait leur examen. Le rôle de ce comité n'est donc en aucun cas celui de législateur. Au contraire, il n'est qu'une commission consultative. Le Comité de Coordination peut présenter aux Membres de la Société des Nations des propositions, mais celles-ci ne sont pas obligatoires et les Membres n'ont pas le devoir de le suivre. L'Assemblée elle-même s'est déclarée incompétente en ce qui concerne l'application de l'article 16.

Le Comité de Coordination ne possède donc pas de compétence réglementaire ; en conséquence, il ne peut être question de voir dans la relation Assemblée-Comité de Coordination un exemple de délégation de compétence réglementaire. Quand un des éléments de la figure juridique, dans l'espèce : le pouvoir de réglementation obligatoire, fait défaut, l'autre élément, la délégation de ce pouvoir est également impossible. L'Assemblée elle-même n'est pas compétente et le Comité de Coordination non plus.

Cependant, nous estimons que la figure Assemblée-Comité de Coordination est beaucoup plus intéressante qu'elle ne semble à première vue.

Incontestablement, le Comité de Coordination n'était pas muni de compétences législatives ou exécutives autonomes. Quand même (et cela est de fait, en tout cas) on a conféré au Comité le droit d'examiner et de proposer dans une parfaite autonomie. Comme examinateur des faits, comme organe consultatif des propositions, le Comité de Coordination n'est subordonné à qui que ce soit.

Car, comme le Président de l'Assemblée, M. Bénès, le déclara expressément, ce Comité n'est un organe ni de l'Assemblée ni du Conseil. Il peut donc travailler en une complète indépendance et du Conseil et de l'Assemblée. Or, quoique le Comité de Coordination ne soit pas un organe législatif et que l'Assemblée ne lui ait pas délégué, ni n'ait pu lui déléguer une compétence pareille, il y a cependant quelques pouvoirs que les Membres ont conférés au Comité, comme nous venons de le démontrer.

Il y a donc une délégation des membres au Comité de Coordination. Et quoique cette délégation ne ressemble en aucun point de vue à la délégation de compétence réglementaire, nous avons cependant estimé qu'il était intéressant de la traiter ici parce qu'elle est un symptôme. Un symptôme de cette tendance que nous avons déjà signalée au début de notre livre et qui, à présent, se montre sur tout le terrain du droit, aussi du droit des gens. Evidemment, ce n'est qu'un symptôme assez vague, un effort assez faible, mais quand même cette figure constitue un progrès remarquable sur la voie du développement du droit des gens. Car, ici, il ne s'agit plus d'une commission internationale quelconque dont l'intérêt et l'importance politiques ne sont que médiocres; ici il va d'un organe créé en fait — sinon formellement — par la Société des Nations et qui a joué un rôle très important dans un conflit entre deux de ses Membres.

*Le Comité
des
Dix-Huit.*

Du même conflit italo-éthiopien date un autre organe nouveau, c'est-à-dire le Comité des Dix-Huit.

Parce que le Comité de Coordination — dans lequel tous les membres de la Société, exception faite des deux belligérants, étaient représentés — était en conséquence un corps trop volumineux pour aboutir à des résultats pratiques, on décida de constituer un comité de travail composé d'abord de seize et après de dix-huit membres et dénommé dorénavant « Comité des Dix-Huit ».

D'après le Livre blanc du gouvernement néerlandais (1), le mode de travail de ce Comité des Dix-Huit était le suivant : Le Comité

(1) Du 14 novembre 1935, p. 9.

avait comme tâche d'élaborer les propositions. Celles-ci furent après approbées par le Comité de Coordination au grand complet, à moins que l'autorisation pour l'approbation n'eût été conférée préalablement au Comité des Dix-Huit.

Relativement à l'exemple précédent, nous devons nous poser les deux questions suivantes : le Comité des Dix-Huit possédait-il une compétence réglementaire autonome et, si la réponse est affirmative, cette compétence réglementaire lui a-t-elle été déléguée par le Comité de Coordination ?

Les fonctions du Comité des Dix-Huit étaient originellement de nature consultative et non législative. On a institué le Comité des Dix-Huit, parce que le Comité de Coordination était trop grand et n'était pas propre à aboutir assez vite à des conclusions pratiques. En principe, le Comité des Dix-Huit ne possédait pas d'autres compétences que celles que possédait le Comité de Coordination. Tout comme ce dernier, le Comité des Dix-Huit devait arrêter et présenter des propositions qui devaient obtenir l'approbation du Comité duquel il est provenu. Il n'avait donc qu'un travail préparatoire pour décharger le Comité de Coordination. Jusqu'ici on ne saurait donc parler d'une compétence réglementaire du Comité des Dix-Huit. Il était muni des mêmes compétences que le Comité de Coordination.

Cependant, il y a lieu de ne pas tirer trop vite des conclusions. Car, dans le texte officiel du Livre Blanc néerlandais il y a quelques mots remarquables. En traduction française il est dit : « Le Comité des Dix-Huit élaborait les propositions, tandis que celles-ci furent ratifiées après par le Comité de Coordination complet, à moins qu'une autorisation pour une ratification pareille n'eût été donnée préalablement au Comité des Dix-Huit » (1).

Cette dernière stipulation à partir de « à moins que... » vaut bien d'être examinée. Quelle peut être la signification de cette dernière partie de la phrase ?

La phrase constate d'abord une règle générale : le Comité des Dix-Huit élaborera des propositions qui doivent être approuvées par le Comité de Coordination. Mais dans la seconde et dernière partie de la phrase, la possibilité a été laissée ouverte, que le Comité des Dix-Huit arrête non seulement des propositions provisoires qui n'entreront en vigueur qu'après adoption par le Comité de Coordination, mais aussi des décisions qui n'ont plus besoin d'être soumises à l'approbation du Comité de Coordination. Du fait de l'adoption de ces décisions par le Comité des Dix-Huit, celles-ci sont complètes et peuvent entrer en vigueur. La possibilité d'une compétence pareille du

(1) Livre Blanc du Gouvernement néerlandais du 14 novembre 1935, p. 9.

Comité des Dix-Huit a été prévue. Théoriquement, le Comité des Dix-Huit peut donc avoir, pour des cas spéciaux et bien définis, la compétence d'arrêter lui-même des décisions, sans qu'il lui faille obtenir ultérieurement l'approbation du Comité de Coordination. Toutefois, ces propositions ne sont pas plus obligatoires pour les membres de la Société des Nations que celles du Comité de Coordination.

En restant sur le terrain purement théorique on ne peut, de ce qui précède, tirer que cette conclusion qu'une espèce de compétence réglementaire autonome, qui dans des cas spéciaux peut être exercée par le Comité des Dix-Huit, lui a été conférée par le Comité de Coordination.

Jusqu'à présent nous n'avons examiné que les possibilités théoriques de cette stipulation. Nous aurons à quitter maintenant la théorie pour voir si peut-être aussi la pratique en a accepté les conséquences. En d'autres mots : est-ce qu'on s'est arrêté à cette possibilité théorique, ou a-t-on donné à cette possibilité théorique la chance de se réaliser ? Nous estimons que, également en fait, le Comité des Dix-Huit a usé de la compétence lui déléguée en théorie.

Lorsque le Comité de Coordination se réunit de nouveau le 31 octobre 1935, les gouvernements de presque tous les Etats Membres de la Société avaient expressément affirmé, par lettre ou par télégramme, au Secrétariat de la Société des Nations, qu'ils feraient tout ce que leurs délégués avaient dûment déclaré à Genève : application des sanctions contre l'Italie. Les trois Etats « déserteurs », l'Albanie, la Hongrie et l'Autriche, qui déjà dans l'Assemblée s'étaient déclarés contre les mesures à prendre contre l'Italie, n'avaient trouvé d'appui que chez le Paraguay (1). Mais pas moins de quarante-neuf Etats, Membres de la Société promirent expressément d'observer les obligations découlant de l'article 16, de sorte que le 2 novembre, le Comité de Coordination pouvait clore ses travaux, après avoir déclaré que les sanctions économiques devaient entrer en vigueur le 18 novembre.

Il va sans dire, vu l'extrême importance de ces décisions, que toutes sortes de questions se présentaient relativement à l'exécution des sanctions. Le Comité de Coordination les résolvait en partie et autorisait, pour une autre partie, le Comité des Dix-Huit à les achever après consultation de quelques commissions d'experts.

« Zoo konden verschillende problemen over de uitwerking der financieele en economische sanctiematregelen op het clearingverkeer

(1) Déjà un an avant, cet Etat avait renoncé à sa qualité de Membre de la Société des Nations, à cause de l'application modérée par la Société de sanctions contre le Paraguay lors de son conflit avec la Bolivie, dont une prohibition d'exportation d'armes au Paraguay était la conséquence.

met Italië, over de levering van onder het uitvoerverbod vallende grondstoffen aan staten, die niet aan de sancties deelnemen, en over enkele afwijkingen van het verbod van den invoer van Italiaansche waren met het oog op reeds in Italië gedane en geheel of gedeeltelijk ook reeds aan Italië betaalde bestellingen, binnen korten tijd geregeld worden.

» Eén belangrijke kwestie was er echter, die de Coordinatie-commissie ter verdere behandeling aan de Commissie van Achttien toevertrouwde en waaromtrent thans nog geen definitieve beslissing is gevallen : de uitbreiding van de op 19 October voorloopig vastgestelde lijst van grondstoffen, waarvan de uitvoer naar Italië verboden zal zijn. Op voorstel van den Canadeeschen gedelegeerde, Riddell, besloot de Commissie van Achttien deze lijst uittebreiden met steenkolen, petroleum, staal en ijzer, doch met dit belangrijke voorbehoud, dat deze uitbreiding eerst van kracht zal worden, wanneer uit de houding der niet-Volkenbondsstaten, die deze grondstoffen voortbrengen, zal zijn duidelijk geworden, dat ook deze uitvoerverboden inderdaad redelijke kans op doeltreffendheid zouden bezitten » (1).

Voici donc deux exemples donnant la preuve qu'aussi dans la pratique le Comité des Dix-Huit a été muni d'une espèce de compétence réglementaire.

De tout ce qui précède, il résulte que le Comité des Dix-Huit a possédé pour certains cas une espèce de compétence réglementaire autonome et que c'est seulement le Comité de Coordination qui peut la lui avoir déléguée.

A juste titre on pourra nous faire cette objection : le Comité de Coordination ne possédant pas lui-même une compétence réglementaire, comment pouvait-il transmettre alors à un autre organe une compétence qui ressemble à la compétence réglementaire ? La fameuse règle du droit romain : *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet* ne vaut-elle pas pour le droit des gens ?

Incontestablement, ici se présente une antithèse entre la règle du droit romain et l'exemple de la Société des Nations que nous venons de signaler. Car, il est de fait que le Comité de Coordination ne possède pas une compétence réglementaire, tandis que le Comité des Dix-Huit possède une compétence ressemblant à celle-ci.

Nous n'avons donc qu'à accepter cette nouvelle figure juridique, quelque extraordinaire qu'elle soit, figure qui entre temps n'est pas tellement extraordinaire, parce que la compétence du Comité des

(1) Jhr. Mr. Dr. B. DE JONG VAN BEEK EN DONK : *De Conferentie der Volkenbondsstaten voor de sanctiemaatregelen tegen Italië*, dans « De Volkenbond », 11^e année, n^o 2, novembre 1935, p. 57.

Dix-Huit n'est qu'une espèce ou plutôt une tentative de compétence réglementaire autonome.

Nous ne pouvons pas encore quitter le champs des mesures que la Société pourra prendre contre un Etat agresseur à titre de sanctions.

*Les
Amendements
à l'article 16
du Pacte
de 1921.*

Nous visons les amendements que la seconde Assemblée, lors de sa session de 1921, a adoptés pour modifier l'article 16 du Pacte. Et quoique ces modifications ne soient pas encore entrées en vigueur, elles sont tellement intéressantes qu'elles méritent d'être soumises à un examen.

La seconde Assemblée en 1921 a adopté les amendements suivants relatifs à l'article 16 :

« Le troisième alinéa de l'article 16 sera rédigé comme suit :

» Le Conseil doit notifier à tous les Membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au présent article.

» Le quatrième alinéa de l'article 16 sera rédigé comme suit :

» Toutefois, si le Conseil jugeait que, pour certains Membres, l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement. »

Les derniers mots de cet alinéa : « il aurait le droit de décider cet ajournement » valent bien pour notre exposé d'être examinés.

Les amendements ne sont pas encore entrés en vigueur. Pour notre examen acceptons pour un moment que ces amendements ont été bien ratifiés par les Etats Membres de la Société et ont déjà force de loi.

Les amendements à l'article 16 ont été adoptés dans la trentième session de la seconde Assemblée au 4 octobre 1921 et devraient être joints aux stipulations déjà existantes de l'article 16, après ratification par les Etats Membres.

Qu'est-ce que les Etats Membres ont décidé en arrêtant cette nouvelle rédaction ?

D'après le nouvel alinéa qui sera joint au paragraphe 3 de l'article 16, le Conseil aura le devoir d'informer tous les Membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au présent article.

Cet article ne contient qu'une recommandation de la part du Conseil aux Etats Membres de la Société. Toutefois, dit le nouvel alinéa qui sera joint au paragraphe 4 de l'article 16, si le Conseil

estimait que, pour certains Membres, l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures, dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par ces mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement.

Par cette stipulation, les Etats Membres de la Société ont créé un nouveau droit pour le Conseil. Indépendamment de l'Assemblée, c'est-à-dire de tous les Membres de la Société, le Conseil peut décider.

Dans le cas en question, sans ingérence ou ratification ultérieure de la part de l'Assemblée, les décisions du Conseil auront force de loi et pourront entrer en vigueur. Du moment qu'un ajournement des mesures de pression économique lui semble bon, le Conseil peut décider cet ajournement sans aucune approbation de la part de l'Assemblée. Il va sans dire que nous avons ici un pouvoir qui a été conféré par l'Assemblée au Conseil.

Cependant, cette compétence déléguée par l'Assemblée au Conseil est-elle de nature exécutive ou législative ? Peut-on dire que le Conseil, en dispensant certains Membres des mesures économiques à prendre, exerce une compétence réglementaire et non un pouvoir exécutif ?

En général, le pouvoir législatif contient-il aussi la compétence de dispenser des lois et des règlements ?

Les auteurs de droit public sont divisés à ce sujet. Le Français M. Bivort s'exprime dans son « Commentaire sur la Constitution » comme suit : « En effet, dispenser, n'est que l'exécution de la loi dans le cercle qu'elle a établi » (1). Cette opinion a été aussi défendue par Oppenheim. D'après ces auteurs, la dispense des lois et règlements est un acte émanant non du pouvoir législatif, mais du pouvoir exécutif.

Une construction juridique pareille cependant nous semble inacceptable, car elle n'est pas conforme à la réalité.

Légiférer n'est pas seulement l'acte d'arrêter et de promulguer des lois que les citoyens ont à observer. Ce pouvoir est seulement la face de la médaille ; le revers a encore un autre sens. Légiférer veut dire aussi : faire des lois ou des règlements qui dispensent certains citoyens ou pour certains cas de l'observation des lois ou de certaines stipulations des lois qui pour des cas spéciaux seraient injustes et inéquitables.

Nous préférons donc suivre en cette matière Kranenburg qui, après avoir démontré l'inexactitude de la théorie de Bivort et de

(1) Cité par KRANENBURG, o. c., t. 1^{er}, p. 119.

Oppenheim, déclare que la dispense n'est pas l'exécution de la loi ; elle est plutôt le complément du pouvoir législatif pour pourvoir aux imperfections inhérentes à ce pouvoir (1).

Retournons à notre exemple de la compétence conférée au Conseil d'après les amendements de 1921 à l'article 16. Nous estimons que ce qui vaut pour le droit public, vaut également pour le droit des gens. Si le pouvoir de dispenser des lois et des règlements est une compétence qui découle du pouvoir législatif lui-même, la compétence conférée au Conseil de la Société des Nations de dispenser certains membres de l'application des mesures de pression économique est également de nature législative et non exécutive.

De ce qui précède il résulte que le Conseil, d'après l'alinéa nouveau joint par les amendements à l'article 16, et après ratification de ces amendements par les Etats Membres, sera muni d'une compétence réglementaire, la faculté de dispenser faisant partie de cette compétence.

Il résulte ensuite, que cette compétence a été conférée au Conseil par l'Assemblée. Et en somme, que le Conseil possède cette compétence, qu'il peut l'exercer, sans que ses décisions doivent ultérieurement être ratifiées ou approuvées par l'Assemblée ou les Etats Membres.

Du moment que les amendements de 1921 seront ratifiés par les Etats Membres, nous aurons ici un exemple de délégation de compétence réglementaire. En cette matière, où l'approbation ou la ratification par les Etats Membres ne sont pas requises pour les décisions prises par le Conseil, le Conseil possède une compétence réglementaire autonome.

Jusqu'à présent, exception faite de la ratification par quelques Etats parmi lesquels figurent les Pays-Bas, les amendements de 1921 n'ont pas encore été ratifiés.

*L'article 26
du Pacte.*

Pour terminer notre exposé des différents exemples de délégation de compétence réglementaire en droit des gens, nous aurons encore à examiner le dernier article du Pacte de la Société des Nations, savoir l'article 26.

Intéressant pour notre recherche n'est pas seulement le premier paragraphe de cet article, qui est rédigé comme suit :

« Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. »

(1) KRANENBURG, o. c., t. 1^{er}, p. 119.

Le second paragraphe est également important :

« Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société. »

Le principe général du premier paragraphe c'est que la majorité lie la minorité. Quand il s'agit de l'entrée en vigueur des amendements, l'unanimité des ratifications n'est pas requise.

En effet, ce n'est pas la majorité absolue qui suffit afin que les amendements entrent en vigueur. La ratification par tous les Membres qui forment le Conseil et par la majorité des Membres qui forment l'Assemblée est obligatoire afin que les amendements entrent en vigueur. Sans une majorité qualifiée il n'y a donc point d'incorporation des amendements dans le Pacte.

Quelle est, après cette introduction, la signification de la stipulation de l'article 26 que la majorité qualifiée engage la minorité ?

Quand des individus dans une société ou association privée conviennent que les décisions à prendre seront arrêtées ou à la majorité absolue ou à la majorité qualifiée, la minorité s'oblige tacitement de se conformer à la décision de la majorité. Un organe supérieur auquel cette minorité peut s'adresser pour obtenir une autre décision n'existe pas. La minorité ne peut faire que deux choses : ou se conformer à la décision de la majorité — elle s'est engagée à suivre cette conduite — ou bien sortir de la société.

Du moment qu'on accepte le principe que la majorité, absolue ou qualifiée, engage la minorité et que cette dernière doit se conformer aux décisions de la majorité, cela ne signifie autre chose que ceci : que la minorité confère tacitement à la majorité le droit d'arrêter des décisions obligatoires pour le tout, donc aussi pour la minorité.

Si le précédent est juste, nous ne pouvons voir en cette figure qu'une délégation de compétence réglementaire.

Appliquons cette théorie à l'article 26 de la Société des Nations.

Le Pacte de la Société des Nations est un traité international dû aux signatures et ratifications des Etats. Ces Etats ont stipulé que pour toutes les décisions, excepté celles relatives à la procédure, l'unanimité sera *conditio sine qua non*. Mais après un vote unanime, ces décisions, exception faite des résolutions, doivent encore pour leur mise en vigueur être ratifiées par les Etats Membres de la Société. Il va sans dire, que sur ce terrain on ne saurait guère trouver d'exemples de délégation de compétence réglementaire.

Cependant ces mêmes Etats signataires du Pacte ont stipulé dans l'article 26, que les amendements au Pacte entrèrent en vigueur aussitôt après leur ratification par les Membres composant le Conseil et par la majorité composant l'Assemblée.

Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements; mais en ce cas, il doit tirer les conclusions de son refus et sortir de la Société des Nations.

A première vue, il semble qu'il s'agit ici de délégation de compétence réglementaire. Cependant, nous estimons qu'il n'en est pas ainsi, vu la stipulation du second paragraphe de l'article 26 disposant qu'un membre, tout en restant libre de ne pas accepter les amendements, cesse, en cas de refus, de faire partie de la Société.

Cependant, tout cela n'empêche pas que la majorité peut faire entrer un amendement en vigueur. Certes, d'après la nouvelle rédaction du troisième et du dernier alinéa de l'article 26, disposant : « Le Secrétaire général informe les Membres de l'entrée en vigueur d'un amendement. Tout Membre de la Société, qui n'a pas à ce moment ratifié l'amendement, est libre de notifier, dans l'année au Secrétaire général, son refus de l'accepter. Il cesse, en ce cas, de faire partie de la Société », la chose devient tout autre. Car, d'après cette nouvelle rédaction, il ne s'agit plus pour un Membre de choisir entre ces deux alternatives, accepter les amendements, ou sortir de la Société des Nations. Seulement, dans le cas où un Membre notifie expressément au Secrétaire général qu'il n'accepte pas les amendements, il cesse de faire partie de la Société des Nations. S'il ne notifie pas son refus officiel, il reste membre de la Société des Nations. En ce cas, si les amendements ont obtenu le nombre de ratifications prescrit, il doit se conformer à ces nouvelles dispositions.

Ici, il s'agit donc, en effet, d'une véritable compétence réglementaire, exercée par une majorité qualifiée des Membres de la Société des Nations. Car, les amendements ratifiés par une majorité qualifiée des Membres sont également obligatoires pour les Membres qui ne les ont pas ratifiés et qui n'ont pas notifié leur refus au Secrétaire général. Etant libres de notifier ou non leur refus au Secrétaire général, les Membres qui n'ont pas ratifié les amendements, dans le premier cas, cessent de faire partie de la Société des Nations, dans le second cas, continuent de faire partie de la Société des Nations, et alors, en conséquence, sont soumis aux amendements ratifiés par la majorité qualifiée des Membres de la Société des Nations.

CHAPITRE II.

ANALYSE JURIDIQUE.

Après l'exposé au chapitre précédent des différents cas dans lesquels la délégation de compétence réglementaire peut être démontrée, ou qui à première vue ressemblent à cette figure juridique, nous nous proposons de traiter, dans ce chapitre, la nature juridique de ces exemples. Et en analysant ces différents exemples nous les comparerons les uns avec les autres, en en démontrant les analogies et les différences. Nous en donnerons donc une étude juridique comparative.

Avant tout, on peut déjà constater qu'il n'y a pas deux exemples de délégation de compétence réglementaire en droit des gens qui soient complètement identiques. Comme sur tout terrain du droit qui se trouve dans un état de développement croissant et continu, le droit des gens, qui lui aussi se trouve dans un état de développement continu, donne la preuve que la même idée est réalisée de manières différentes.

*La Chasse aux
Phoques et
l'Affaire gréco-
turque.*

Pour commencer, il y a les deux cas d'arbitrage, l'un dans l'affaire de la chasse aux phoques dans la mer Behring, de 1893, l'autre dans l'affaire gréco-turque de 1901.

Dans les deux cas, nous voyons la délégation de compétence réglementaire se présenter lors d'une affaire arbitrale. Tant dans l'affaire de la chasse aux phoques que dans l'affaire gréco-turque, une Cour d'arbitrage, instituée *ab hoc*, est munie, par les États recourant à une sentence arbitrale, de la compétence spéciale d'arrêter des règles pour l'avenir.

Ici, plusieurs choses importantes se présentent. D'abord celle-ci : à une Cour arbitrale instituée *ad hoc*, qui aura comme tâche principale de rendre une sentence conformément aux règles existantes du droit sur le point en litige, on confère, à côté de ce pouvoir judiciaire, la compétence d'arrêter des règles obligatoires pour les deux parties dans l'avenir. Et déjà, préalablement, les deux parties en litige s'engagent expressément à se conformer aux règles dûment arrêtées par la Cour. Les deux Cours, celle dans l'affaire de la chasse aux phoques et celle dans l'affaire gréco-turque, ont donc cette chose importante en commun qu'elles ne sont pas seulement juges ou arbitres, mais aussi législateurs.

Pour chaque juriste qui a été éduqué dans la doctrine de la séparation des pouvoirs, cette attribution de compétence réglementaire à une Cour arbitrale est excessivement intéressante et constitue une innovation des plus importantes.

La Cour d'arbitrage dans l'affaire de la chasse aux phoques a été instituée par un accord compromissaire signé le 29 février 1892. Celle dans l'affaire gréco-turque était prévue par le traité de paix entre la Grèce et la Turquie, du 4 décembre 1897 (art. 15, *jo* art. 11*b*) et serait, le cas échéant, composée des représentants des six Grandes Puissances à Constantinople.

En ce qui concerne l'institution de ces deux Cours d'arbitrage, la différence se manifeste en ceci : la Cour dans l'affaire de la chasse aux phoques est sortie d'un accord compromissaire signé expressément et uniquement pour ce cas spécial, tandis que la Cour dans l'affaire gréco-turque avait été déjà instituée en principe par un traité de paix, mais ne fonctionnerait que du moment que les deux Etats manifestement ne sauraient pas tomber d'accord par la voie de négociations directes.

Si les deux Cours d'arbitrage diffèrent au point de vue de leur fondation, elles ne sont point différentes en ce qui concerne leur travail et leurs attributions. Les deux Cours devaient arrêter des règlements pour l'avenir, — seulement la première devait le faire après avoir rendu préalablement une véritable sentence arbitrale. Tant pour la chasse aux phoques dans la mer Behring que pour les rapports consulaires gréco-turcs, elles étaient chargées d'arrêter des règlements qui auraient force de loi pour les deux parties litigantes sans que celles-ci dussent encore donner leur approbation, et qui entreraient en vigueur sans ratification de la part des deux parties.

La construction juridique de ces deux cas d'arbitrage est donc la suivante. Deux Etats souverains, et non subordonnés à qui que ce soit, ont un litige. Pour mettre fin à une telle situation préjudiciable à leurs relations réciproques, ils portent leur différend devant une Cour d'arbitrage, lui demandant de rendre justice et de clore le conflit. Au lieu d'établir eux-mêmes, par des négociations directes les règles d'après lesquelles ils s'engagent à se conduire dans l'avenir, ils chargent la Cour d'arbitrage d'établir ces règles, s'obligeant de leur part à s'y conformer sans approbation ou ratification ultérieure.

Voici la grande innovation que présentent ces deux exemples. Deux Etats souverains cèdent leur propre compétence réglementaire, non pas à un nouvel organe législatif, mais à une Cour d'arbitrage. Ces deux exemples de compétence réglementaire conférée à une Cour d'arbitrage démontrent juste le contraire de la séparation des pouvoirs. C'est pour cela qu'ils sont tellement intéressants. Et ils le sont à

plus forte raison qu'ils se sont présentés déjà à la fin du siècle passé, époque à laquelle le droit des gens n'avait pas encore atteint le degré de développement qu'il a atteint en nos jours.

Depuis ces deux cas, l'exemple d'une Cour d'arbitrage munie de compétence réglementaire semble ne s'être plus présenté.

Le Rhin. Nous arrivons maintenant à l'examen juridique de la Commission Centrale pour la navigation du Rhin, telle qu'elle a été établie par l'Acte de navigation du Rhin de Mannheim, du 17 octobre 1868, et modifiée par le Traité de Versailles de 1919.

Tandis que nous voyons, relativement au régime du Danube élaboré presque en même temps, des commissions fluviales munies de compétence réglementaire, l'Acte de navigation du Rhin de Mannheim ne contient pas de stipulations pareilles, conférant à la Commission Centrale une compétence réglementaire analogue.

Car, quoique la Commission Centrale fût déclarée compétente pour délibérer sur les propositions des Etats riverains et en particulier sur celles qui avaient pour but de modifier ou de compléter l'Acte de navigation ou les règlements communément établis, ces modifications, en tous cas, devaient obtenir l'approbation ultérieure des Etats riverains.

Et, bien que l'approbation de ces modifications de la part des Etats riverains ne s'effectuât pas, en général, par un traité international spécial, mais par une promulgation de la part du gouvernement dans les Etats respectifs, cela n'empêche pas qu'une approbation, dans une forme ou dans l'autre, par les Etats riverains fût obligatoire.

Après cela, il va sans dire, quant à la Commission Centrale pour la navigation du Rhin, qu'il ne pouvait pas être question, à la lumière de la Convention de Mannheim, d'une compétence réglementaire autonome exercée par cette Commission.

Surtout, on ne doit pas oublier que la Commission Centrale, en vertu de l'Acte de Mannheim, n'était pas une commission internationale analogue à celles existant pour le Danube. Les Commissions du Danube étaient vraiment des commissions internationales dans le sens strict du mot; car aussi des Etats non-riverains siégeaient dans ces commissions, notamment les grandes Puissances européennes.

La Commission Centrale du Rhin, au contraire, ne comprenait, d'après l'Acte de navigation de 1868, que des représentants de Bade, de la Bavière, de la France, de la Hesse, des Pays-Bas et de la Prusse. Et c'est pour cette raison qu'au chapitre précédent, nous avons préféré avec Struycken contre van Eysinga, la conception que, d'après l'Acte de Mannheim, la Commission Centrale était un collège de délégués

des Etats riverains, liés par le mandat de leurs gouvernements et privés de toute indépendance envers eux, de sorte qu'on ne peut voir dans cette Commission Centrale autre chose qu'un congrès ou une conférence de délégués des gouvernements des Etats riverains, égal à tout autre congrès ou conférence internationale.

Voilà une grande différence avec les Commissions du Danube, qui en effet étaient de véritables commissions internationales.

Mais en plus de cette différence relative à la composition de la Commission Centrale du Rhin, il y a encore celle-ci que ladite Commission ne possédait pas une compétence réglementaire autonome, mais seulement un droit de délibération de propositions qui, après, doivent être approuvées par les Etats riverains.

Toutefois, le Traité de Versailles de 1919 a apporté quelques modifications dans le statut du Rhin tel qu'il avait été établi par l'Acte de navigation de Mannheim.

D'abord il y a cette modification que désormais la Commission Centrale du Rhin serait une véritable commission internationale. Car, en vertu des stipulations de l'article 355 du Traité de Versailles, la Commission Centrale comprendrait, outre les représentants des Etats riverains, des représentants de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Belgique. Cette stipulation relative à l'extension de la Commission Centrale est si importante qu'elle démontre évidemment la grande influence et la supériorité des Puissances Alliées et Associées après la grande guerre. Le Rhin étant un fleuve d'une importance capitale aussi pour des Etats non-riverains, comme par exemple la Belgique, l'Italie et la Grande-Bretagne, ces Etats n'ont pas voulu que leur influence et leurs intérêts ne fussent désormais pas représentés dans cette Commission, qui a trait au fleuve le plus important de l'Europe.

Cette Commission Centrale du Rhin renforcée et internationalisée devait, en exécution de l'article 354 du Traité de Versailles, procéder à la revision de l'Acte de Mannheim. Abstraction faite d'une revision des articles 15-21 du dit Acte par la convention du 14 décembre 1922, complétée par un protocole en date du 22 décembre 1923 (Journal Officiel de 1925, n° 269), de moindre importance, la Commission Centrale n'a pas encore réussi à rédiger un texte nouveau, satisfaisant pour tous les Etats contractants. Nous n'entrerons pas dans un exposé de l'état actuel des choses, mais constatons seulement que déjà le Traité de Versailles lui-même avait apporté certaines modifications, de portée douteuse, dans les compétences de la Commission Centrale. En effet, quelques dispositions nouvelles (notamment dans l'article 356 du traité) semblaient reconnaître à cette Commission plus de pouvoirs qu'elle ne possédait jusqu'alors. Le gouvernement néerlandais ne

voulait pas que son adhésion aux articles du traité de paix concernant le Rhin fût considérée comme impliquant son assentiment à une extension considérable de la compétence de la Commission Centrale. C'est pourquoi le premier protocole d'adhésion des Pays-Bas, en date du 21 janvier 1921 (Staatsblad de 1923, n^o 456) stipulait expressément *sub. 40* : « Il est entendu que les dispositions de l'article 356 ne doivent pas être interprétées comme préjugant de l'étendue territoriale de la compétence de la Commission centrale du Rhin, non plus que de la valeur juridique de ses règlements ». Mais étant donné que, dans ces conditions, l'application des dispositions nouvelles, de portée douteuse, n'était pas suffisamment assurée, le second protocole, en date du 29 mars 1923, ajoutait au premier la disposition suivante :

« Les Résolutions de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin sont prises à la majorité des voix. Aucun Etat n'est tenu d'assurer l'exécution de celles de ces Résolutions auxquelles il refuserait son approbation. »

Il saute aux yeux que notamment ces dernières stipulations du protocole additionnel de 1923 diffèrent considérablement de celles de l'Acte de Mannheim, puisque dorénavant les résolutions de la Commission Centrale seront prises à la majorité des voix, ce qui semble impliquer que l'approbation ultérieure de ces résolutions par les Etats représentés dans la Commission n'est plus obligatoire.

Toutefois, cette stipulation perd beaucoup de son importance vu la disposition supplémentaire que l'Etat qui a refusé dans le sein de la Commission Centrale son approbation aux résolutions n'est pas tenu d'en assurer l'exécution. Cette dernière stipulation présente une grande anomalie. D'un côté on se décide à faire une concession considérable : les résolutions de la Commission seront prises à la majorité des voix, disposition qui semble impliquer qu'elles entreront en vigueur sans approbation par les Etats riverains ; de l'autre côté, on dispose que les Etats qui dans la Commission ont voté contre ces résolutions ne sont pas obligés de les exécuter. Il y a dans cette innovation quelque chose d'étonnant et de contradictoire. Vraisemblablement la disposition finale s'explique par la crainte des Pays-Bas que l'influence des Grandes Puissances ne devienne trop grande sur leur territoire.

Le Danube.

Analysant les différents exemples de délégation de compétence réglementaire au point de vue juridique, nous traiterons maintenant de la compétence réglementaire des Commissions du Danube, savoir la Commission européenne et la Commission internationale.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, à présent le Danube, en vertu du régime établi après la grande guerre, est divisé

en deux parties : le Danube maritime, depuis la mer Noire jusqu'à Braïla, et le Danube fluvial, à partir de Braïla jusqu'à Ulm.

Mais nous avons constaté aussi que déjà grand temps avant le règlement établi par les traités de paix après la grande guerre, le Danube a été soumis à un régime spécial; de sorte que nous aurons à examiner aussi, au point de vue juridique, tous ces régimes en leurs différences et leurs analogies.

Les premières Commissions du Danube que nous rencontrons datent du Traité de paix de Paris du 30 mars 1856. Dans les articles 16 et 17 de ce traité nous trouvons les stipulations instituant une Commission européenne et une Commission riveraine du Danube. Ces Commissions sont donc le fruit d'une convention internationale, conclue entre l'Autriche, la Prusse, la France, la Grande-Bretagne, la Russie, la Turquie et la Sardaigne.

Il résulte de cela que, à l'occasion d'un traité de paix, la Turquie comme principal Etat riverain, a renoncé à ses droits au profit d'une nouvelle organisation, d'une commission fluviale internationale, dans laquelle elle siègera.

Cela en ce qui concerne la Commission européenne. Et la même chose peut être dite relativement à la Commission riveraine instituée par le même traité.

On peut donc constater que primitivement la Turquie a renoncé à un élément essentiel de sa souveraineté en adhérant à un régime qui plaçait le Danube sous une commission internationale.

Ce qui est intéressant, c'est que les autres Etats riverains, à savoir le Wurtemberg, la Bavière et les trois Principautés Danubiennes, qui eux aussi avaient assurément des intérêts importants relatifs au Danube, n'étaient pas partie à ce traité. Mais il ne faut pas oublier que ledit traité en vertu duquel le régime du Danube fut établi et les deux commissions furent instituées, n'était pas le fruit d'une conférence organisée spécialement pour aboutir à une réglementation d'un régime pour le Danube, mais d'une conférence convoquée pour établir les conditions de paix à la fin de la guerre de Crimée.

D'après les articles 16 à 18 dudit traité, la Commission européenne n'aurait qu'une durée de deux ans et ne remplirait que des fonctions techniques. La Commission riveraine, qui serait permanente, élaborerait les règlements de navigation et de police fluviale. Cette dernière commission serait composée de représentants de l'Autriche, de la Bavière, de la Turquie et du Wurtemberg, auxquels se réuniraient encore les commissaires des trois Principautés Danubiennes dont la nomination aurait été approuvée par la Turquie. Cependant, on sait que, contrairement aux intentions de 1856, la Commission européenne temporaire a été maintenue dans ses fonctions, tandis

qu'au contraire, la Commission riveraine, qui serait permanente, n'a pas su se maintenir. Aussi, est-ce la Commission européenne, composée des délégués de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse, de la Russie, de l'Autriche, de la Sardaigne et de la Turquie, qui a élaboré l'Acte de navigation, lequel fut adopté par les Etats contractants, le 2 novembre 1865. En vertu de l'article 7 de cet Acte de navigation le « Règlement de navigation et de police » comme il avait été arrêté par la Commission européenne fut sanctionné comme annexe au traité.

En vertu d'un Acte de Navigation conclu comme suite des stipulations d'un traité de paix, les Etats riverains du Danube abandonnent leur propre compétence réglementaire au profit d'une commission internationale qu'ils ont fondée eux-mêmes.

Les lois et prescriptions que la Roumanie et la Turquie, comme Etats riverains, auraient éventuellement établies entre 1856 et 1865 pour être appliquées sur la partie du fleuve qui les traverse, n'auront en conséquence dorénavant plus force de loi et ne seront plus applicables.

Au lieu de ces règlements et prescriptions éventuels de ces Etats, il y aura pour l'avenir des règlements arrêtés par la Commission européenne et applicables sur la partie du fleuve — c'est-à-dire les bouches — pour laquelle la Commission a été instituée.

Aux règlements de ces Etats riverains seront substitués des règlements généraux émanés de la Commission européenne.

Cela représente une avance considérable sur le chemin du développement du droit quand on songe au siècle passé, alors que la doctrine de la souveraineté absolue et complète des Etats était défendue et pratiquée avec acharnement et succès.

Car, quoi qu'on pense de la souveraineté et de la Commission européenne du Danube, il est de fait que l'Etat riverain du Danube, la Turquie, adhérant à l'Acte de Navigation du Danube de 1865, a renoncé à une partie de ses attributions législatives et en conséquence à une partie de sa souveraineté, au profit d'une commission composée des Grandes Puissances.

Le Traité de Berlin du 13 juillet 1878 a encore accentué la compétence de la Commission européenne. En effet, l'article 53 dudit traité stipula que la Commission européenne, renforcée d'un délégué de la Roumanie, exercerait désormais ses fonctions dans une complète indépendance de l'autorité territoriale. Et, en vertu de l'article 55, la Commission fut expressément chargée d'élaborer, de concert avec les délégués des Etats riverains, les règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance applicables aux sections du fleuve (russe, roumaine, bulgare et serbe) comprises entre Galatz et les Portes de

Fer. Car, en vertu de l'article 53 du Traité de Berlin la juridiction de la Commission européenne fut en même temps étendue jusqu'à Galatz.

De nouveau, à l'occasion du Traité de Berlin, la Russie, Etat riverain du Danube, a décidé expressément de renoncer à sa propre compétence réglementaire au profit de la Commission européenne, qui exercerait dorénavant ses fonctions et compétences « dans une complète indépendance de l'autorité territoriale ».

Egalement d'après les dispositions du Traité de Berlin, la Commission européenne possédait donc une compétence réglementaire autonome, car ses règlements étaient applicables aux territoires des différents Etats riverains sans que ceux-ci dussent encore ultérieurement donner leur approbation ou ratification à ces règlements.

Nous avons vu qu'en vertu du Traité de Londres du 10 mars 1883 les pouvoirs de la Commission européenne furent prorogés pour vingt et un ans et que l'autorité de la Commission fut de nouveau étendue, jusqu'à Braïla.

Nous examinerons maintenant les conséquences juridiques des traités de paix après la grande guerre, en ce qui concerne l'influence exercée sur les nouvelles Commissions du Danube et sur leurs compétences.

Les traités de paix ont rétabli la Commission européenne d'avant-guerre avec cette modification importante que les Puissances Centrales n'auraient plus un siège dans cette Commission (Traité de Versailles, art. 346). Ces traités ont prévu en outre, l'institution d'une seconde commission qui exercera ses pouvoirs en amont du parcours soumis à la juridiction de la Commission européenne, soit sur le réseau du Danube depuis Braïla jusqu'à Ulm et dont, d'après l'article 303 du Traité de Saint-Germain, les décisions seraient prises à la majorité des voix. Cette Commission sera dénommée dorénavant la Commission internationale.

Le statut définitif du Danube prévu à l'article 348 du Traité de Versailles a été établi par le Traité de Paris du 23 juillet 1921 conclu entre la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Tchécoslovaquie, avec la collaboration de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, qui, préalablement dans les traités de paix, s'étaient engagées à accepter le règlement définitif.

Nous avons vu que l'ancienne Commission européenne fut rétablie, sauf que les Puissances Centrales n'y furent plus représentées. Le Traité de Paris de 1921 stipule que cette Commission, qui se composera provisoirement des seuls représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Roumanie, et siègera à Galatz,

sera munie des mêmes pouvoirs qu'elle possédait avant la guerre (1). La partie du Danube entre la mer Noire et Braïla, dénommée Danube maritime, sera donc soumise aux règlements d'une Commission internationale composée de certaines grandes Puissances européennes et de la Roumanie, Etat riverain. Cette Commission européenne ayant, en vertu du Traité de 1921, les mêmes compétences que celles qu'elle possédait avant la guerre, sera donc munie de la compétence réglementaire autonome. La Commission européenne établira donc, dans une complète indépendance, les règlements auxquels la navigation sur le Danube maritime sera soumise. Et les règlements de l'Etat riverain roumain ne seront plus applicables, de sorte que la Roumanie aussi devra appliquer les règlements généraux de la Commission européenne et non plus ses propres règlements. En somme, ce n'était que la continuation d'un état de choses déjà existant depuis 1856. A la compétence réglementaire de l'Etat riverain roumain — les autres Etats représentés dans la Commission européenne n'étant pas Etats riverains du Danube — fut donc substituée la compétence réglementaire de la Commission européenne. En adhérant au Traité de Paris de 1921, la Roumanie a renoncé au profit de la Commission européenne à son propre pouvoir législatif et en conséquence renoncé à une partie de sa souveraineté.

La nouvelle commission, la Commission internationale, instituée par le Traité de Versailles est composée de deux représentants des Etats riverains allemands, d'un représentant de chacun des autres Etats riverains et d'un représentant de chacun des Etats non riverains représentés à l'avenir à la Commission européenne du Danube.

Cette nouvelle commission fut aussi munie de la compétence réglementaire. L'article 24 du Traité de Paris stipule que la Commission internationale doit élaborer les règlements de navigation et de police fluviale et que chacun des Etats riverains devra les mettre en vigueur et les appliquer sur son territoire. Elle exercera ses pouvoirs à partir de Braïla jusqu'à Ulm.

La teneur de la disposition de l'article 24 du Traité de Paris est donc celle-ci que le Reich allemand (le Troisième Empire ayant succédé récemment aux droits des anciens Etats riverains allemands), l'Autriche, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Bulgarie et la Roumanie ont abandonné leur pouvoir législatif en matière de navigation et de police fluviale, en le conférant à la Commission internationale. Ces derniers Etats riverains ne sont donc plus les maîtres en matière de réglementation de la navigation et de la police sur leur section du fleuve; ils n'auront plus le droit d'établir les règlements

(1) Articles 4 à 7 du Traité de Paris du 23 juillet 1921.

chacun pour son réseau; ils devront appliquer les règlements qui auront été établis par la Commission internationale.

Il va sans dire que ce qui précède présente une grande concession de la part des Etats riverains.

Cependant, leur concession apparaît encore plus grande quand on se rappelle que dans la Commission internationale siègent, non seulement les représentants des Etats riverains, mais aussi des représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie, et éventuellement d'autres Etats non riverains. C'est, en d'autres mots, à une véritable commission internationale et non à une simple commission des Etats riverains que ces derniers ont cédé leur pouvoir législatif. C'est cette stipulation du Traité de Versailles qui fait de cette délégation de compétence réglementaire un exemple aussi intéressant et aussi remarquable.

Au profit de la Commission internationale du Danube, qui exerce ses pouvoirs à partir de Braïla jusqu'à Ulm et dans laquelle sont aussi représentés des Etats non-riverains à titre de leur rôle de grandes Puissances d'Europe, les Etats riverains ont renoncé à leur propre pouvoir législatif, c'est-à-dire à un élément essentiel de leur souveraineté.

En somme, cet exemple démontre manifestement la suprématie exercée par les Grandes Puissances dans les années qui suivirent la grande guerre.

Le Congo.

Au chapitre précédent, nous avons examiné le régime du fleuve du Congo tel qu'il a été établi par l'Acte Général de Berlin du 26 février 1885. Comme résultat de cette conférence le Congo serait soumis, en vertu de l'article 17 de l'Acte Général, à une Commission internationale; cependant cette commission internationale du Congo n'a, en fait, jamais été instituée.

Si elle avait été instituée, aurait-on eu alors une commission analogue à celles qui exercent le pouvoir sur le Danube?

Incontestablement non. En vertu du paragraphe 2 de l'article 19 de l'Acte général, « la Commission internationale du Congo élaborera immédiatement les règlements de navigation, de police fluviale, de pilotage et de quarantaine ». Mais le paragraphe suivant du même article 19 ajoute immédiatement : « ces règlements, ainsi que les tarifs à établir par la Commission, avant d'être mis en vigueur, seront soumis à l'approbation des Puissances représentées dans la Commission ».

Nous voyons donc que deux fleuves très importants, le Danube et le Congo, qui ont acquis presque en même temps un statut international particulier, seraient quand même soumis à un régime tout différent.

Car, comme il a été exposé ci-dessus, les règlements établis par les Commissions européenne et internationale du Danube seraient applicables et auraient force de loi sans aucune approbation ou ratification de la part des Etats riverains ou des Etats représentés dans les Commissions ; les règlements arrêtés par la Commission internationale du Congo, devaient, au contraire, pour pouvoir entrer en vigueur, obtenir l'approbation des Etats représentés dans la Commission. Les mêmes Etats, qui pour le régime du Danube avaient accepté des commissions internationales munies d'une compétence réglementaire autonome, augmentés de quelques autres Etats, n'ont pas voulu conférer la même compétence à la Commission internationale du Congo.

En effet, du fait que pour les règlements qui seraient élaborés par cette dernière l'approbation ultérieure des Etats représentés dans la Commission serait *conditio sine qua non* pour leur mise en vigueur, il résulte que la Commission internationale du Congo n'aurait pas été investie d'une compétence réglementaire autonome.

Du reste, cette différence, entre les Commissions européenne et internationale du Danube, d'une part, et la Commission internationale du Congo projetée, d'autre part, illustre très bien la grande variation en droit des gens que nous avons signalée autre part.

Par le traité du 10 septembre 1919 conclu entre les Etats-Unis, la Belgique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal, l'Acte de Berlin de 1885 relatif entre autres au régime du Congo a été déclaré abrogé (1).

*L'Elbe et
l'Oder.*

Des trois fleuves allemands que nous avons examinés au chapitre précédent, il n'y en a qu'un, outre le Rhin, que nous devons encore soumettre à un examen, c'est l'Elbe, parce que le régime de l'Oder est complètement égal à celui de l'Elbe et que pour le Memel ou Niemen une commission internationale n'a jamais été instituée.

Le régime de l'Elbe établi par le Traité de Versailles et la convention du 22 février 1922, laquelle a arrêté l'Acte de navigation de l'Elbe, font manifestement preuve de la disposition des Grandes Puissances d'établir l'influence de l'Entente sur un fleuve allemand.

Car l'Acte de navigation de l'Elbe déclare, non seulement, que les résolutions et les règlements sont pris et arrêtés par la Commission internationale à la majorité absolue ou qualifiée des voix et qu'ils entrent en vigueur sans approbation ultérieure des gouvernements, mais aussi que les Etats riverains doivent soumettre leurs règlements de police et de navigation à la Commission, qui en arrête le texte définitif.

(1) Voir la note 1, page 34.

En ce qui concerne l'Elbe, et comme nous l'avons dit précédemment : ce qui vaut pour l'Elbe vaut également pour l'Oder, les Etats ont donc de nouveau préféré comme élément du régime international d'un fleuve internationalisé la création d'une commission internationale, munie d'une compétence réglementaire autonome. Des motifs politiques n'auront certainement pas été étrangers à cette organisation.

Un régime qu'on n'a pas voulu accepter pour le statut international du Congo, l'a bien été pour le nouveau statut des fleuves allemands internationalisés après la grande guerre.

Il va sans dire que les Etats riverains de ces deux rivières ont, de par leur signature des Actes de navigation respectifs, abandonné à cet égard, leur droit souverain de faire des règlements. Car, quoiqu'ils soient encore compétents pour exercer leur pouvoir législatif en arrêtant des règlements de police et de navigation, ces règlements doivent être soumis à la Commission internationale du fleuve en question, laquelle doit même en arrêter le texte définitif.

Cette dernière stipulation concernant les compétences des Etats riverains et de la Commission internationale constitue une innovation en comparaison avec celles des Etats riverains et des Commissions européenne et internationale du Danube. Cependant, relativement aux Etats riverains, cette stipulation n'est pas de grande valeur. Car, quoique, en apparence, les Etats riverains aient gardé en cette matière, leur pouvoir législatif autonome, *de jure* ils l'ont délégué à la Commission internationale vu que leurs règlements doivent être soumis à la Commission internationale qui en arrête même le texte définitif.

Et en cédant leur propre pouvoir législatif autonome à la Commission internationale, les Etats riverains ont en même temps abandonné une partie proportionnelle de leur souveraineté.

L'Escaut.

En ce qui concerne la compétence réglementaire, les traités de 1839 et de 1925 entre la Belgique et les Pays-Bas portent les indices d'une certaine disposition qui, tant en 1839 qu'en 1925, caractérisait et influençait les relations néerlandobelges.

Il n'est donc point étonnant que dans le traité de 1839 nous ne trouvons pas d'exemple de délégation de compétence réglementaire. Car cette délégation contient toujours, de la part des Etats qui délèguent la compétence réglementaire, l'abandon d'un élément essentiel de leur souveraineté. Or, il s'explique que les deux Etats, la Belgique et les Pays-Bas, vu le prologue ennemi de ce traité, vu aussi les circonstances dans lesquelles il a été élaboré, n'étaient pas disposés à céder une partie de leur souveraineté en déléguant une compétence

réglementaire autonome à des Commissaires qui exerceraient le pouvoir sur un fleuve d'une importance aussi capitale pour les deux pays.

Mais à part cette espèce d'antagonisme existant alors entre les deux pays, antagonisme qui s'explique après tout ce qui c'était passé de 1830 à 1839, entre ces deux pays, il y a lieu de se demander si vraiment, en ces temps, une commission internationale, ou des commissaires communs investis de compétence réglementaire, pouvaient déjà exister. Bien que le traité lui-même se taise sur la condition nécessaire de l'approbation, par les deux gouvernements, des règlements arrêtés en commun par les commissaires, on doit cependant admettre qu'une telle approbation était obligatoire. Nous ne pouvons pas nous imaginer qu'en ces temps où le droit des gens n'avait pas encore atteint un haut degré de développement et où la doctrine de la souveraineté complète et absolue était encore la pierre angulaire de la politique étrangère, deux États, qui en effet, n'étaient pas amicalement unis, auraient été enclins de céder une partie de leur droit le plus sacré. Il n'y a, en outre, dans tout le traité, aucune stipulation qui justifie la conception que les deux États ont expressément voulu conférer aux commissaires une compétence réglementaire autonome.

Nous avons vu que le traité avorté de 1925, en ce qui concerne le régime de l'Escaut, n'a pas apporté de modifications fondamentales. Les dispositions spéciales et les règlements généraux que la Commission d'administration pourrait arrêter, devraient, en vertu du paragraphe 5 de l'article IV, obtenir l'approbation des deux gouvernements. Donc, point de compétence réglementaire autonome exercée par la Commission d'administration.

D'un côté, on peut s'étonner que dans un temps qui est caractérisé par des efforts sérieux et continus d'aboutir à de bonnes relations entre les États et dans lequel les États étaient plus que jamais disposés à céder une partie de leur souveraineté, la Belgique et les Pays-Bas n'aient pas délégué à la Commission d'administration une compétence réglementaire autonome. Car, tout spécialement, les années après la grande guerre nous ont offert des exemples précieux de cette délégation. D'un autre côté cependant, on ne doit pas oublier que, également après la grande guerre, les relations néerlandaises n'étaient pas des meilleures par suite de certaines menées contre des parties du territoire néerlandais, qui, de part et d'autre, révoltaient les esprits. Il va sans dire qu'en semblables circonstances, les deux parties n'avaient pas grande envie de se faire des concessions mutuelles. Aux Pays-Bas principalement, une agitation dans certaines couches de la population s'opposait à ce que l'on accorde des concessions.

La Commission d'administration de l'Escaut était conçue comme un congrès ou une conférence périodique de délégués des deux

gouvernements qui se réuniraient en vue d'élaborer une espèce de projet de traité lequel devrait, pour être mis en vigueur, obtenir la ratification des deux gouvernements. Cela était aussi la conception des deux gouvernements lors de l'élaboration du traité de 1925 ; dans le mémoire interprétatif joint au traité, ils déclarent relativement au paragraphe 4 : « Il est bien entendu que la Commission ne possédera nulle compétence pour décider directement ou indirectement de questions de souveraineté ». Et, des résolutions ou des règlements que la Commission arrête et qui entrent en vigueur sans la ratification des deux gouvernements, constituent incontestablement la solution de questions qui touchent de près la souveraineté des deux Etats. Une telle compétence, manifestement, on n'a pas voulu la conférer à la Commission d'administration de l'Escaut.

Nous avons démontré ci-dessus pourquoi, d'après nous, les deux Etats n'ont pas voulu céder à la Commission cette compétence et en conséquence une partie de leur souveraineté. On pourrait encore ajouter, comme dernière raison, que l'Escaut représente, tant pour la Belgique que pour les Pays-Bas, des intérêts tellement importants que les deux gouvernements ont préféré régler directement, à l'avenir, eux-mêmes, les questions relatives à la navigation plutôt que d'abandonner leur propre droit en faveur de la Commission d'administration.

Pour terminer, il faut donc conclure, quelque étrange que cela puisse paraître, que la Commission d'administration projetée, à dessein, n'a pas été munie de compétence réglementaire autonome, en dépit des exemples fournis par certains autres fleuves internationalisés.

*La Commission
des Détroits.*

Le régime des Détroits a obtenu un statut nouveau en vertu du Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923 et de la Convention relative au régime des Détroits de la même date.

Les Détroits, qui sont composés des Dardanelles, de la mer de Marmora et du Bosphore, furent, en vertu de ce traité et de la convention, internationalisés. L'autorité y serait exercée par une commission : la « Commission des Détroits ». Cette Commission était une véritable commission internationale ; car, outre le représentant de la Turquie, qui en était le président, des représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, de la Bulgarie, de la Grèce, de la Roumanie, de la Russie et de l'Etat Serbe-Croate-Slovène y siégeaient.

On voit, par la composition de cette Commission des Détroits, que les Grandes Puissances, même une de l'Extrême-Orient, y étaient représentées. On peut s'étonner d'une telle composition, mais on ne doit pas oublier que le Traité de Lausanne, remplaçant le Traité de

Sèvres, lequel n'a pas été ratifié par la Turquie, est un traité de paix égal aux autres traités de paix conclus après la grande guerre par les Puissances Alliées et Associées avec les Puissances Centrales. C'est ce fait qui explique la présence dans la Commission des Détroits de certaines Puissances, comme par exemple le Japon.

La Commission des Détroits serait même susceptible d'agrandissement, car, d'après l'article 12 de la Convention, l'adhésion à cette Convention comporterait pour les États-Unis, le droit d'avoir également un représentant dans la Commission. Et le même droit était réservé éventuellement, dans les mêmes conditions, aux États indépendants riverains de la mer Noire non mentionnés dans le premier alinéa de cet article. Ensuite, le fait que les Détroits constituent un intérêt considérable pour la navigation du et vers le Proche Orient et qu'ils ont toujours été un sujet de conflit entre les Grandes Puissances, la Turquie et la Russie n'a pas été étranger à la présence des Grandes Puissances, même extra-européenne dans la Commission des Détroits.

La Convention de 1923 relative au régime des Détroits (art. 16) conférait à la Commission des Détroits une compétence générale rédigée très simplement : « Il appartiendra à la Commission d'élaborer les règlements qui seraient nécessaires à l'accomplissement de sa mission. » « Il appartiendra à la Commission », cela veut dire : la Commission aura la compétence et le devoir d'élaborer des règlements. Nous ne trouvons aucune stipulation dans la Convention qui prescrive l'approbation ultérieure, par les Puissances représentées dans la Commission des Détroits, des règlements arrêtés par elle.

Toutefois, le traité de Sèvres de 1920, qui n'a pas été ratifié, et l'annexe qui était jointe à la section II de la Partie III dudit traité (après l'article 61) contenaient des dispositions qui peuvent nous servir d'orientation. Le paragraphe 5 de l'annexe stipule que « en vue de s'acquitter de toutes les fonctions dont elle est chargée par les stipulations de la présente section et de la présente annexe, et dans les limites qui y sont fixées, la Commission aura le pouvoir de préparer, de promulguer et d'appliquer les règlements nécessaires ; ce pouvoir comprendra le droit d'amender, s'il est nécessaire, ou d'abroger les règlements actuellement existants ». D'après les dispositions du traité de Sèvres la Commission aurait donc été munie d'une compétence réglementaire autonome.

Vu ces dispositions du traité de Sèvres, vu aussi le fait que le traité de Lausanne ne contient pas une disposition expressément contraire et déclare même qu'il appartiendra à la Commission d'élaborer les règlements qui seraient nécessaires à l'accomplissement de sa mission, la conclusion s'impose que la Commission des Détroits,

aussi d'après le traité de Lausanne, possède une compétence réglementaire autonome. Les Puissances signataires du traité de paix de Lausanne ont donc tacitement délégué leur propre pouvoir législatif à la Commission des Détroits.

Il va sans dire qu'il y a là une concession considérable de la part des Grandes Puissances. Mais cette concession apparaît encore plus grande de la part des Etats limitrophes et voisins, quand on pense aux intérêts que, tout spécialement, ces Etats ont à la navigation des Détroits. Il n'est donc point étonnant que la Turquie, qui a le plus d'intérêts à élever la voix, a convoqué une conférence internationale afin d'aboutir à une revision du régime des Détroits, initiative qui déjà est couronnée d'un succès remarquable (Convention de Montreux) (1). Car, sous le régime de 1923, les règlements arrêtés par la Commission des Détroits avaient aussi force de loi pour la Turquie et diminuaient donc considérablement la liberté d'action et la souveraineté de cet Etat renaissant.

La Vient la compétence réglementaire dont se trouve
C. I. N. A. investie la Commission Internationale de Navigation Aérienne (C. I. N. A.), en vertu de l'article 34 de la Convention portant réglementation de la navigation aérienne de 1919. Au chapitre précédent nous nous sommes arrêtés longtemps à la C. N. I. A., de sorte que nous n'avons rien à ajouter aux faits démontrés en ce lieu.

Ce qui frappe d'abord en la compétence déléguée à cette commission, c'est qu'elle ne peut porter des amendements, en d'autres mots des modifications, qu'aux annexes et aux seules annexes A à G. La modification des articles de la convention elle-même et de l'annexe H appartiennent à la compétence exclusive des Etats signataires. Quoique la convention et les annexes soient à considérer comme un tout, un ensemble indivisible, on a, en ce qui concerne les modifications et amendements, adhéré à une autre conception.

Cependant, on aurait tort de sous-estimer la valeur de la compétence échue à la C. I. N. A. Car tout comme la convention elle-même, les annexes aussi ont force de loi pour tous les Etats signataires. Et les sujets dont traitent les annexes A à G sont d'une importance capitale pour la navigation aérienne. A ce point de vue il y a donc lieu de considérer la compétence réglementaire conférée à la C. N. I. A. comme étant très importante.

(1) Voir page 43 sur la Convention de Montreux.

Que, pour l'adoption des amendements aux annexes, une majorité qualifiée dans le sein de la Commission soit obligatoire, cela ne diminue en rien l'importance de la délégation et de la compétence réglementaire qu'on lui a conférée. On sait que, pour l'adoption de ces amendements, sont requis « les trois quarts du total des voix des Etats représentés à la session et les deux tiers du total possible des voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats étaient présents » (1).

Cependant, il convient de démontrer un autre fait important et assez curieux. Nous avons déjà signalé en passant que la C. I. N. A. ne peut amender que les annexes A à G. L'annexe H, traitant des douanes, ne peut être modifiée et amendée que par la voie de collaboration de tous les Etats signataires, en d'autres termes, seulement par la voie d'un traité. La raison en est que, dans cette annexe H, il s'agit d'une question dans laquelle il y va beaucoup plus de la souveraineté des Etats que dans les annexes précédentes. La matière des douanes est très épineuse et compliquée. Tandis que les autres annexes traitent principalement de questions purement techniques relatives à la locomotion aérienne dans le sens strict du mot, le sujet des douanes constitue une matière qui touche directement à la souveraineté des Etats. C'est pourquoi les auteurs de la convention ont suivi, par rapport à l'annexe H, une ligne de conduite autre que celle adoptée pour les autres annexes.

Incontestablement, la compétence réglementaire déléguée à la C. I. N. A. par les Etats signataires signifie un avancement, un progrès réel dans le développement du droit des gens. Toutefois, on ne peut ignorer le fait que la compétence réglementaire de la Commission aérienne ne comprend pas les parties de la Convention dans lesquelles la souveraineté des Etats est en cause. Cela est un fait de la plus haute importance. Car, quelque sincère et bonne que fût après la grande guerre la disposition des gouvernements de faire des concessions à l'esprit international, ils n'étaient point encore inclinés à renoncer à des éléments importants de leur souveraineté.

La modification de la convention elle-même et de l'annexe H sur les douanes est donc réservée à la compétence exclusive des Etats signataires et ne peut s'effectuer que par la voie d'un traité international.

A part cette exception, la modification des autres annexes s'effectue par une résolution souveraine de la Commission. Nous n'hésitons pas à qualifier cet exemple de délégation de compétence réglementaire comme très important. Car, ici il s'agit d'une commission internationale

(1) Article 34, paragraphe 6.

composée de représentants des États contractants, qui exerce une influence considérable sur le développement pacifique de la navigation aérienne, parce qu'elle peut apporter des modifications et des amendements à une partie très importante d'une convention internationale, sans que ces modifications ou amendements doivent obtenir l'approbation ou la ratification ultérieure des États signataires. Cet exemple, après tout, démontre clairement combien il est difficile d'amener les États à accepter des conceptions nouvelles et à abandonner une partie de leur souveraineté. Le développement du droit des gens est une lutte continue et acharnée contre des principes et des institutions que nous n'aimons pas voir disparaître complètement, mais dont l'adaptation aux exigences des temps modernes pourrait considérablement favoriser le développement pacifique tant du droit des gens que des relations entre les États et les peuples.

*Territoire
du Bassin
de la Sarre.*

L'exemple de compétence réglementaire déléguée que nous présentent les pouvoirs de la Commission de Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre est, d'après nous, l'exemple le meilleur et le plus complet de cette figure juridique. Cependant il est de nature différente de celles des exemples examinés ci-dessus.

Le Territoire du Bassin de la Sarre placé sous une Commission de Gouvernement rentre dans les condominiums que nous connaissons déjà depuis le siècle passé; comme tel il ne présente donc pas une innovation. Cependant, l'élaboration de son statut et des compétences conférées à la Commission de Gouvernement est telle que nous n'hésitons pas à le qualifier comme l'exemple le plus important que nous ayons constaté.

L'article 49 du traité de Versailles a institué la Société des Nations comme fidei-commissaire du territoire du Bassin de la Sarre. Et en même temps il est stipulé au paragraphe 16 de l'Annexe jointe à la section IV de la Partie III du dit traité: « Le Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre sera confié à une commission représentant la Société des Nations ».

La preuve que la Commission de Gouvernement est munie d'une compétence réglementaire autonome, nous est donnée par le paragraphe 19 de la même Annexe, libellé comme suit: « La Commission de Gouvernement aura, sur le territoire du Bassin de la Sarre, tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, y compris celui de nommer et révoquer les fonctionnaires et de créer tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estimera nécessaires ».

Or, la Commission de Gouvernement est entrée dans tous les pouvoirs exercés avant 1918 par l'Empire allemand, la Prusse et la Bavière. Elle a donc acquis en même temps leurs pouvoirs législatifs.

Il est intéressant de constater comment ce paragraphe 19 déclare, une fois pour toutes, que tous les pouvoirs de gouvernement de l'Allemagne, de la Prusse et de la Bavière sont transmis à la Commission de Gouvernement. L'Empire allemand exerçait ses pouvoirs dans une complète indépendance et en possession de sa souveraineté absolue, sans en être responsable envers qui que ce fût. La Commission de Gouvernement exerce donc également ses compétences dans une complète indépendance de qui que ce soit.

Aux termes du traité de paix, il s'agit donc d'une délégation générale de tous les pouvoirs de gouvernement qui, antérieurement, étaient exercés par l'Empire allemand, la Prusse et la Bavière, à la Société des Nations, paraissant comme fidei-commissaire, et en conséquence à la Commission de Gouvernement, qui les exercera au nom de la Société des Nations jusqu'au moment où sera appliqué l'article 49 du traité de Versailles qui stipule : « A l'expiration d'un délai de quinze ans, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, la population du dit territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée ».

La renonciation de l'Allemagne au gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre s'est effectuée directement en faveur de la Société des Nations et, comme son organe, la Commission de Gouvernement a été investie de tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière. Etant donné que cette Commission, quoique indépendante, exerce quand même ses compétences au nom de la Société des Nations, il y a ici une délégation de compétence législative de la part des signataires du traité de Versailles à la Commission de Gouvernement. Et cette compétence réglementaire est complète.

Le paragraphe 23 stipule que les lois et règlements en vigueur sur le territoire au 11 novembre 1918, continueront à y être applicables. Toutefois, la Commission de Gouvernement sera compétente pour légiférer si, pour des motifs d'ordre général ou pour mettre ces lois et règlements en accord avec les stipulations du traité de paix, il sera nécessaire d'y apporter des modifications : dans ces cas, les modifications seront décidées et effectuées après avis des représentants élus par les habitants pris dans telle forme que la Commission décidera.

Ici, la compétence réglementaire de la Commission de Gouvernement se montre comme un vrai pouvoir législatif, égal à celui exercé antérieurement par l'Empire allemand.

La Commission de Gouvernement peut décider, arrêter et effectuer des modifications des lois et règlements en vigueur. L'unique obligation qui repose sur la Commission de Gouvernement est celle de prendre l'avis des représentants élus par les habitants. Et même la forme dans laquelle cet avis sera pris, sera décidée par la Commission de Gouvernement.

A ce point de vue, la Commission de Gouvernement est donc législateur suprême et unique. Car, ce ne sont pas les représentants élus par les habitants qui décident et arrêtent ces modifications. Ceux-ci ne donnent que leur avis à la Commission de Gouvernement, laquelle décide indépendamment.

Dans l'alinéa second du même paragraphe 23, nous trouvons une disposition analogue relative au régime d'exploitation des mines, prévu au paragraphe 12. La Commission de Gouvernement ne pourra apporter aucune modification au régime légal d'exploitation sans consultation préalable de l'Etat français. Egalement ici le pouvoir suprême repose entre les mains de la Commission de Gouvernement. Elle peut apporter des modifications dans le régime légal d'exploitation, mais elle est obligée de consulter préalablement l'Etat français. A part cela la Commission est complètement libre. Et la consultation de l'Etat français n'est même pas obligatoire dans le cas où la modification n'est que la conséquence d'une réglementation générale du travail adoptée par la Société des Nations.

La Commission de Gouvernement, qui constituera une cour civile et criminelle, devra également pourvoir au règlement d'organisation et de compétence de cette cour. En cette matière aussi, la Commission de Gouvernement remplit donc les fonctions d'un législateur autonome. Et sur le territoire du Bassin de la Sarre, la justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement (paragraphe 25).

Ici se montre évidemment le rôle tout spécial de la Commission de Gouvernement. Tout comme, par exemple, aux Pays-Bas, la justice est rendue au nom de la Reine et avant la guerre en Allemagne au nom de l'Empereur, sur le territoire du Bassin de la Sarre la justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement. Cette Commission se présente ici comme chef suprême du territoire.

La Commission de Gouvernement a seule le pouvoir de lever des taxes et des impôts (paragraphe 26). Toutefois, pour l'établissement d'une taxe nouvelle, les représentants élus par les habitants doivent préalablement être consultés. Ici aussi se montrent les compétences complètes de la Commission de Gouvernement. La décision sur l'établissement de taxes nouvelles ne repose pas chez le peuple du territoire ; c'est seulement un avis consultatif que la Commission de Gouvernement doit demander aux représentants élus par les habitants et que ceux-ci sont appelés à donner.

Nous constatons donc les faits suivants :

Le territoire du Bassin de la Sarre a, jusqu'au Traité de Versailles, fait partie de l'Empire allemand. Après la victoire des Puissances Alliées et Associées le Gouvernement de ce territoire est passé, en vertu du traité de paix, entre les mains de la Société des Nations, en la qualité spéciale de fidei-commissaire, et ce jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze ans, à dater de la mise en vigueur du traité, passé lequel la population dudit territoire serait appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée. La souveraineté du territoire continuait à appartenir à l'Allemagne, mais était une espèce de souveraineté « dormante ».

En vertu du même traité, l'exercice de tous les pouvoirs de gouvernement, appartenant en principe à la Société des Nations, instituée comme fidei-commissaire du territoire, fut confiée à une Commission de Gouvernement à créer et devant agir comme sa représentante. Cette Commission était responsable de son gouvernement envers la Société des Nations instituée comme fidei-commissaire par les Puissances. La Commission de Gouvernement était du reste complètement libre et exerçait ses pouvoirs de la même manière que le faisait antérieurement l'Empire allemand.

Vu les stipulations du Traité de Versailles, il y avait donc une délégation de compétence législative, non de la part de la Société des Nations, mais de la part des Parties contractantes du Traité de Versailles, c'est-à-dire des Puissances Alliées et Associées et de l'Allemagne, à la Commission de Gouvernement.

*Memel,
la Thrace,
la Galicie,
Fiume.*

Un régime analogue, quoique moins complet que le précédent et non plus de si longue durée, se présente dans quatre condominiums temporaires de l'après-guerre, ceux de Memel, de la Thrace, de la Galicie orientale et de Fiume.

Ces quatre condominiums ont ceci de commun qu'ils sont placés sous un organe nouveau, lequel est également né dans l'après-guerre : la Conférence des Ambassadeurs. La Conférence des Ambassadeurs est à considérer comme une réunion permanente des Puissances Alliées et Associées. Ces Puissances elles-mêmes siègent dans ce conseil permanent. Elle est pour ainsi dire, sous maints rapports, la continuation du Grand Conseil des Quatre, lors des négociations de la paix en 1918 et 1919. En cas de Conférence des Ambassadeurs ce sont les Puissances Alliées et Associées qui se présentent, mais représentées par la Conférence. Celle-ci exerce ses pouvoirs et compétences au nom des Puissances Alliées et Associées.

Cela est aussi la teneur des dispositions des traités de paix où certaines parties des territoires des Puissances Centrales sont abandonnées en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées. Tous les articles des traités de paix relatifs à ces territoires débutent avec cette stipulation identique : *Traité de Versailles*, article 99 : « L'Allemagne renonce, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées » ; *Traité de Neuilly-sur-Seine*, article 48 : « La Bulgarie renonce, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées » ; *Traité de Saint-Germain-en-Laye*, article 91 : « L'Autriche renonce, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées » ; *Traité de Trianon*, article 75 : « La Hongrie renonce, en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées ».

De ce qui précède, il résulte que les Principales Puissances Alliées et Associées ont obtenu, en vertu des traités de paix, le gouvernement suprême de ces territoires, provisoirement jusqu'au moment où il aura été décidé sur leur statut définitif, et ce gouvernement échu en vertu des traités de paix aux Puissances Alliées et Associées est exercé par la Conférence des Ambassadeurs en leur nom.

Les Puissances Centrales ont accepté, dans les traités de paix, de reconnaître les dispositions que les Principales Puissances Alliées et Associées prendraient relativement à ces territoires. Et parce que celles-ci ont obtenu ces territoires et peuvent prendre toutes les dispositions nécessaires, elles exercent donc un gouvernement indépendant, sur ces territoires, égal à celui exercé antérieurement par l'Allemagne, la Bulgarie, et l'Autriche-Hongrie. Relativement à ces territoires les Principales Puissances Alliées et Associées ont donc été munies d'une compétence réglementaire autonome, la souveraineté leur étant déléguée. Cependant, pour pouvoir mieux accomplir cette tâche, les Principales Puissances Alliées et Associées ont chargé leur propre conseil, la Conférence des Ambassadeurs, d'exercer en leur propre nom ce gouvernement et de prendre toutes les dispositions nécessaires relativement à ces territoires.

Et dans la pratique nous ne voyons pas une autre ligne de conduite suivie par les Principales Puissances Alliées et Associées et la Conférence des Ambassadeurs.

Ce fut la Conférence des Ambassadeurs qui exerçait le gouvernement, prenait les décisions et dispositions nécessaires et qui par exemple, le 25 février 1920, décida que les habitants du Territoire de Memel seraient placés sous la protection spéciale de la France.

La Conférence des Ambassadeurs exerçait les pouvoirs de gouvernement, législatifs et exécutifs, *de facto* et *de jure* comme le gouvernement de n'importe quel autre Etat ; car ce n'était autre chose qu'une réunion permanente des Principales Puissances Alliées et Associées.

La Conférence des Ambassadeurs n'est donc pas une conférence dans le sens ordinaire du mot, dans laquelle les délégués ne lient leurs gouvernements qu'en tant que leur plein pouvoir le leur permet, et dont les résolutions et décisions doivent toujours ultérieurement être approuvées par les gouvernements représentés dans la conférence. Les décisions et dispositions prises par la Conférence des Ambassadeurs sont des décisions et dispositions prises par les Principales Puissances Alliées et Associées elles-mêmes, de sorte qu'elles ne doivent plus être soumises à approbation de ces Puissances. Ici se montre évidemment la différence considérable entre la Conférence des Ambassadeurs et les conférences ordinaires. C'est pour cela que la dénomination pour cette conférence comme « Réunion permanente des Principales Puissances Alliées et Associées » aurait été préférable.

De ce qui précède, il résulte que la Conférence des Ambassadeurs étant les Principales Puissances Alliées et Associées, a été munie par les traités de paix de la compétence réglementaire et qu'elle exerce cette compétence dans une indépendance complète.

Le statut juridique des condominiums ayant existé avant la grande guerre diffère sous maints rapports de ceux institués par les traités de paix de 1919 que nous venons d'examiner.

Les Nouvelles-Hébrides.

Tandis que sur le territoire du Bassin de la Sarre une Commission de Gouvernement exerçait les pouvoirs, et sur Memel, la Thrace, la Galicie et Fiume, la Conférence des Ambassadeurs, nous trouvons placés au-dessus des Nouvelles-Hébrides deux commissaires : un Français et un Anglais.

Ce régime a été institué en vertu d'un traité entre la France et la Grande-Bretagne de 1906, révisé en 1927, expressément conclu pour régler le condominium des Nouvelles-Hébrides. Car, comme suite à certains événements mentionnés au chapitre précédent, les relations franco-anglaises étaient un peu troublées. Les compétences conférées aux deux commissaires sont donc conférées par la France et la Grande-Bretagne.

Ces deux Commissaires, français et anglais, auront la compétence d'établir et d'arrêter en commun des règlements pour maintenir l'ordre, la sécurité et un bon gouvernement. Ces règlements auront force de loi sans approbation ultérieure de la part de la France et de la Grande-Bretagne, et sont obligatoires pour les populations des îles, tant indigènes qu'étrangères.

Les deux Commissaires sont donc les seuls maîtres aux Nouvelles-Hébrides, de sorte que les gouvernements français et anglais ont délégué leur propre pouvoir législatif aux deux Commissaires.

Le Soudan.

Le condominium du Soudan présente quelques particularités intéressantes que nous n'avons pas constatées chez les autres condominiums.

Ce condominium a été institué par un traité du 19 janvier 1899, conclu entre la Grande-Bretagne et l'Égypte, comme suite à la conquête du Soudan par la Grande-Bretagne avec l'aide de l'Égypte.

Chef suprême dans ce condominium, le Gouverneur Général du Soudan est revêtu du haut commandement civil et militaire.

Ce qui nous frappe ici d'abord, c'est qu'il n'y a pas une Commission de Gouvernement placée à la tête de ce condominium, ni deux ou plusieurs commissaires, mais un seul homme : le Gouverneur Général, lequel, sur recommandation du Gouvernement britannique, est nommé par le gouvernement égyptien, d'abord par décret khédivial, depuis 1922 par décret royal. Ce gouverneur est donc vraiment un fonctionnaire international ; nommé par l'Égypte sur recommandation de la Grande-Bretagne, il est révoqué également par arrêté royal de l'Égypte avec l'approbation du Gouvernement britannique.

Quant aux compétences conférées au Gouverneur Général il est particulièrement intéressant de constater qu'un seul homme est revêtu de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs, égaux à ceux de tout autre gouvernement autonome. Et ces compétences sont exercées par le Gouverneur Général dans une complète indépendance tant du Gouvernement égyptien que du Gouvernement britannique. C'est lui, et lui seul, qui a le droit d'arrêter, de modifier et d'abroger des lois, règlements et arrêtés relatifs au bon gouvernement du Soudan. Ces lois, règlements et arrêtés seront applicables au Soudan tout entier ou à quelque partie déterminée du Soudan.

L'établissement, la modification ou l'abrogation de ces lois, règlements et arrêtés s'effectue par une proclamation du Gouverneur Général. Et la seule obligation qui repose sur lui à cet égard, c'est qu'il doit notifier sa proclamation à l'Agent et Consul Général britannique au Caire et au Président du Gouvernement égyptien.

Il y a encore dans ce traité anglo-égyptien du 19 janvier 1899, établissant le condominium du Soudan, une stipulation qui démontre la position toute spéciale et privilégiée du Gouverneur Général du Soudan. C'est l'article 5. Cet article déclare que les lois, décrets et arrêtés ministériels de l'Égypte ne seront pas applicables dans le Soudan, s'ils ne sont pas promulgués expressément par une proclamation du Gouverneur Général.

De tout ce qui précède, il résulte que le Gouverneur Général est l'unique et le suprême chef du Soudan, tant en ce qui concerne le pouvoir civil que le pouvoir militaire. Il est au Soudan le seul législateur

et doit seulement notifier ses proclamations au représentant de la Grande-Bretagne au Caire et au Gouvernement égyptien.

Cette grande compétence lui a été conférée en vertu d'un traité international entre la Grande-Bretagne et l'Égypte. Ces deux États, qui possèdent le Soudan en commun, ont donc réglé d'une manière toute spéciale le gouvernement de leur condominium. Ils ont revêtu un seul homme, recommandé par l'une des parties et nommé par l'autre, de tous les pouvoirs qui *de jure* appartiennent à ces deux États.

Et du fait que le Gouverneur Général possède et exerce ces compétences dans une complète indépendance, tant de la Grande-Bretagne que de l'Égypte, et que l'établissement, la modification et l'abrogation des lois, règlements et arrêtés ne sont pas soumis à l'approbation ultérieure de ces deux États, il résulte que le Gouverneur Général possède une compétence réglementaire autonome.

Il en résulte aussi, que la Grande-Bretagne et l'Égypte ont délégué en vertu de ce traité leur propre pouvoir législatif au Gouverneur Général. Qu'elles aient délégué cette compétence à un seul homme, constitue la grande particularité de cette délégation.

*Les Tribunaux
Mixtes
en Égypte.*

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les Tribunaux Mixtes en Égypte présentent des particularités nouvelles et extrêmement intéressantes.

Nous ne répèterons pas l'aperçu historique de la naissance de ces tribunaux. Cependant, nous aimons à indiquer ici un exemple remarquable de ce développement du droit des gens que nous avons déjà assez souvent signalé.

Les Tribunaux Mixtes sont nés des capitulations, ce régime d'une juridiction privilégiée, qu'à partir du XVI^e siècle, les gouvernements européens stipulaient au profit de leurs citoyens des sultans musulmans dans les pays mahométans.

Plus spécialement les tribunaux mixtes en Égypte existent grâce aux abus et inconvénients que présentait à divers points de vue la justice des consuls étrangers en Égypte.

En ces temps reculés l'Europe représentait « la force » et la possédait effectivement. Depuis que les peuples orientaux deviennent plus conscients de leur propre force et de leurs droits, ils ne sont pas disposés à adhérer plus longtemps à un régime qui empiète trop sur leur souveraineté d'États indépendants.

Parce que l'institution du régime des capitulations avait été effectuée par des traités internationaux, son abrogation devait s'effectuer de la même manière.

Cela a été aussi la ligne de conduite du Gouvernement égyptien, qui, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, présenta au Khédivé un rapport tendant à établir des tribunaux mixtes composés d'étrangers et d'indigènes, et auxquels serait remise une grande partie de la juridiction appartenant jusqu'alors aux tribunaux consulaires. Ce rapport fut soumis à l'approbation des Puissances qui étaient parties aux capitulations et après de longues négociations celles-ci y ont successivement adhéré, la dernière (la France), le 10 novembre 1874.

En vertu de ce traité entre l'Égypte et les Puissances des capitulations l'Égypte fut autorisée à établir au Caire, à Alexandrie et à Zagazig (plus tard : Ismaïlia, maintenant : Mansourah), trois tribunaux de première instance, et à Alexandrie une Cour d'Appel.

Ces Tribunaux Mixtes et la Cour d'Appel, bien qu'établis en vertu d'un traité entre l'Égypte et les Puissances, sont cependant des tribunaux et une cour égyptiens. Ils n'ont pas été institués par les Puissances elles-mêmes, mais par l'Égypte en vertu de l'autorisation lui donnée par elles.

Les Puissances étaient d'accord avec le Gouvernement égyptien que le régime des capitulations en Égypte exigeait une modification sérieuse, celui-ci ne répondant plus à une bonne juridiction. En vertu de cet accord avec les Puissances, l'Égypte a établi les tribunaux mixtes qui sont de véritables tribunaux égyptiens, rendant la justice au nom du Khédivé, et dont les membres sont des fonctionnaires égyptiens nommés et rémunérés par le Gouvernement égyptien.

Les faits étant tels, il saute aux yeux qu'il y a une délégation de compétence réglementaire de la part des Puissances européennes non aux Tribunaux Mixtes mais au Gouvernement égyptien. Les Tribunaux Mixtes ne sont que la conséquence de la compétence réglementaire déléguée par les Puissances au Gouvernement égyptien. Ce qui est intéressant ici, c'est que les Puissances ont de par ce traité cédé tous leurs droits, et avec cela abandonné le statut privilégié de leurs citoyens en faveur du Gouvernement égyptien.

Étant donné que les tribunaux mixtes sont des organes purement égyptiens et que ses membres sont des fonctionnaires au service de l'Égypte, qui les nomme et rémunère, il ne peut plus être question d'ingérence ou d'intervention de la part des Puissances. La seule compétence que celles-ci puissent faire valoir, c'est qu'elles peuvent officiellement présenter au Gouvernement égyptien leurs citoyens comme candidats pour un siège vacant dans les Tribunaux Mixtes.

Voici donc le statut des Tribunaux Mixtes en Égypte : ils sont des organes égyptiens composés de membres de la nationalité des

différentes Puissances des capitulations, établis par le Gouvernement égyptien en vertu d'un traité conclu par l'Égypte avec les Puissances.

De ce qui précède, il résulte que les Puissances ont cédé leur propre compétence au Gouvernement égyptien et non aux Tribunaux Mixtes. C'est là le seul exemple de délégation de compétence réglementaire en droit des gens que nous présentent l'origine et le régime des Tribunaux Mixtes en Égypte. Les autres exemples que nous offrent ces Tribunaux ne sont pas des exemples de délégation de compétence réglementaire en droit des gens, mais plutôt de délégation de pouvoir législatif en droit public égyptien.

Nous avons vu que la juridiction des Tribunaux Mixtes s'effectue sur la base de codes spécialement arrêtés. En vertu de la nouvelle rédaction de l'article 12 du Code Civil Mixte de 1911, pour une modification des codes l'approbation est requise du Collège des Conseillers de la Cour d'Appel, suppléée d'un juge de chaque État contractant qui ne siège pas dans la Cour. Cependant ce Collège n'a pas le droit d'amendement. La compétence de ce Collège de Conseillers renforcé se borne à l'examen de tout projet, dont l'objet a été déterminé par le Gouvernement égyptien et sur l'initiative de celui-ci. Ce Collège ne possédant pas le droit d'amendement, il ne lui reste donc que de prendre ou laisser ces projets de loi. En tous les cas il n'exerce pas un pouvoir législatif autonome. L'objet de ces lois est déterminé par le Gouvernement égyptien, également la rédaction de ces projets de loi. Le Collège de magistrats mixtes n'a qu'à se prononcer pour ou contre. Un autre pouvoir ne lui a pas été conféré.

Quoique nous ne partagions pas cette opinion, on pourrait voir ici une forme de délégation de pouvoir législatif d'après le droit public égyptien, en ce sens que le Gouvernement de l'Égypte a cédé une partie de son propre pouvoir législatif au Collège de magistrats mixtes.

En tous cas, il ne peut être question d'une délégation de compétence réglementaire relevant du droit des gens.

Toutefois, il ne faut point oublier que ladite délégation dépend toujours de la délégation que nous avons constatée entre les Puissances et l'Égypte. Car, du moment que celles-ci renonceraient, un jour ou l'autre, au traité qui a institué les Tribunaux Mixtes, ce serait la fin des Tribunaux Mixtes en Égypte et, en conséquence, de leur pouvoir législatif.

Certes, la délégation de pouvoir législatif en droit public égyptien se montre plus clairement dans une stipulation du Code de Procédure Mixte qui déclare : « En cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge se conformera aux principes du droit naturel et aux règles de l'équité ».

Ici la compétence conférée aux Tribunaux Mixtes s'étend loin au delà des compétences dont généralement les juges et tribunaux sont munis. Le juge devient ici législateur, car il doit établir lui-même les règles sur lesquelles il fondera sa sentence, règles de l'équité et règles résultant des principes du droit naturel.

Un tel pouvoir n'est plus simplement un pouvoir judiciaire ; c'est légiférer ce que font les Tribunaux Mixtes, et non seulement rendre justice.

Une telle compétence conférée à un tribunal est en effet une délégation de compétence réglementaire ; toutefois, pas une délégation de compétence réglementaire relevant du droit des gens, mais plutôt du droit public de l'Égypte.

Au moment où cette brochure était sous presse, on a publié le nouveau traité anglo-égyptien du 26 août 1936. Ce traité contient des dispositions intéressantes relatives au régime des capitulations et des tribunaux mixtes.

Après que l'article 13 a déclaré entre autres que « His Majesty the King and Emperor recognises that the capitulatory regime... is no longer in accordance with the spirit of the times and with the present state of Egypt », l'Annexe jointe à l'article 13 précise les nouvelles stipulations.

1. « It is the object of the arrangement set out in this Annexe : (11) To institute a transitional regime for a reasonable and not unduly prolonged period to be fixed, during which the Mixed Tribunals will remain and will, in addition to their present judicial jurisdiction, exercise the jurisdiction at present vested in the Consular Courts. »

En vertu de cette stipulation, l'attribution des tribunaux mixtes est provisoirement étendue. Provisoirement, car l'alinéa suivant prévoit l'abolition complète des tribunaux mixtes : « At the end of this transitional period the Egyptian Government will be free to dispense with the Mixed Tribunals ».

Aussi la compétence législative des tribunaux mixtes disparaîtra dans l'avenir, paragraphe 5 de l'annexe stipulant : « It is understood that paragraph 2 (a) involves not merely that the assent of the Capitulatory Powers will be no longer necessary for the application of any Egyptian legislation to their nationals, but also that the present legislative functions of the Mixed Tribunals as regards the application of Egyptian legislation to foreigners will terminate ».

Si les autres Puissances européennes adhèrent, sur l'invitation de l'Égypte, à ces stipulations du traité anglo-égyptien les tribunaux mixtes disparaîtront, car « the Egyptian Government retains its full rights unimpaired with regard to the capitulatory regime, including the Mixed Tribunals » (annexe, paragraphe 4).

*L'Union
Télégraphique
Universelle.*

Il n'est pas étonnant que dans les traités qui règlent l'institution d'organisations internationales revêtues de fonctions administratives et parmi lesquelles il y a quelques-unes qui ont un but humanitaire, nous trouvons des stipulations qui confèrent aux organes de ces organisations des compétences réglementaires.

En ce qui concerne les organisations internationales administratives et humanitaires, les Etats sont toujours plus disposés à collaborer et à céder une partie de leurs propres pouvoirs. En adhérant à ces organisations internationales, les Etats, d'un côté, ne cèdent pas tant de leur souveraineté et, de l'autre, profitent avec leurs citoyens de ces organisations, qui contribuent grandement à une meilleure compréhension et collaboration entre les Etats et les peuples.

Aussi dans l'organisation de l'Union Télégraphique Universelle trouvons-nous les preuves de cette disposition bienveillante des Etats. Le statut de cette Union se compose du traité proprement dit et d'un règlement de service. Et, tandis que l'article 15 du traité dispose que le règlement de service a la même force de loi que le traité lui-même, l'article 13 déclare que ce règlement de service peut être modifié par les administrations télégraphiques en commun.

Il va sans dire que ce règlement de service est d'une importance capitale pour un fonctionnement régulier des communications télégraphiques. Il intéresse également tous les Etats faisant partie de l'Union Télégraphique Universelle. Cependant, nous constatons que ce règlement, que les Etats ont arrêté en même temps que le traité, pourra dorénavant être modifié non par ces Etats, mais par les administrations télégraphiques des différents Etats en commun. Dans ce cas, il s'agit d'une compétence déléguée par les Etats signataires aux administrations télégraphiques en commun qui est exceptionnellement importante en ses conséquences.

*L'Union
Postale
Universelle.*

Le règlement de service relatif à l'Union Postale Universelle n'a pas été élaboré en même temps que le traité conclu par les Etats pour établir l'Union Postale Universelle.

A ce point de vue l'Union Postale Universelle diffère donc de l'Union Télégraphique Universelle.

Le Traité de Paris du 1^{er} juin 1878 établissant l'Union Postale Universelle déclare dans son article 14 que les administrations postales des divers pays qui composent l'Union sont compétents pour arrêter de commun accord, dans un Règlement d'exécution, toutes les mesures d'ordre et de détail qui sont jugées nécessaires.

Aucune stipulation, dans le traité, ne prescrit que ce règlement doit être soumis à l'approbation des États signataires.

Pour la signification et les conséquences de cette délégation de compétence réglementaire, nous renvoyons à notre exposé relatif à l'Union Télégraphique Universelle.

Les Commissions Sanitaires. Ce qui frappe tout de suite dans la Convention de Paris du 3 décembre 1903 qui a réorganisé le Conseil Sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte et le Conseil Supérieur de Santé de Constantinople, c'est que les puissances qui ont élaboré et signé cette convention ont institué dans une convention deux organes très analogues, mais ayant une compétence différente.

D'une part, le Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte est chargé de mettre en concordance avec les dispositions de la Convention les règlements actuellement appliqués par lui concernant la peste, le choléra, et la fièvre jaune, ainsi que le règlement relatif aux provenances des ports arabiques de la mer Rouge, à l'époque du pèlerinage; mais ces règlements, pour devenir exécutoires, doivent être acceptés par les diverses puissances représentées au dit Conseil.

D'autre part, le Conseil supérieur de Santé de Constantinople est chargé d'arrêter les mesures à prendre pour prévenir l'introduction dans l'Empire ottoman et la transmission à l'étranger des maladies épidémiques, et ses décisions, qui peuvent être prises à la majorité des membres, ont un caractère exécutoire sans autre recours, c'est-à-dire ne sont pas soumises à l'approbation des États siégeant dans ce Conseil.

De cela il résulte que, contrairement au Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte, le Conseil supérieur de Santé de Constantinople possède une compétence réglementaire autonome, nettement marquée.

Nous ne comprenons pas très bien pourquoi on a fait une différence entre les compétences du Conseil d'Égypte et celles du Conseil de Constantinople, pourquoi on a conféré au Conseil de Constantinople une plus grande compétence qu'à celui d'Égypte. Car si les décisions du Conseil de Constantinople sont exécutoires sans l'approbation des États siégeant dans ces Conseils, celles du Conseil d'Égypte ne le sont pas.

Ce qui frappe ensuite, c'est que même dans le cas du Conseil de l'Égypte, qui évidemment est une organisation humanitaire, les États n'ont pas voulu céder leur propre pouvoir réglementaire à un organe international. Cet exemple démontre clairement avec quelle prudence on doit conclure, et aussi que la progression des nouvelles conceptions du droit des gens est lente et rencontre incessamment de nouveaux obstacles sur son chemin.

Au chapitre premier nous avons vu que le Conseil supérieur de Santé de Constantinople a été supprimé en vertu de l'article 114 du traité de paix de Lausanne (1923).

*Tribunaux
Internationaux
de Justice.*

Lors de l'examen des tribunaux internationaux de justice nous avons constaté que déjà les conventions ou projets de convention qui, au début de notre siècle, prévoyaient l'institution d'une Cour de justice arbitrale, d'une Cour internationale des Prises et de la Corte de Justicia centro-americana, contenaient des dispositions conférant à ces Cours la compétence d'établir leurs propres règlements d'ordre intérieur, dans lesquels des règles supplétoires de procédure pourraient trouver une place. Et quoique de ces trois cours, seule la dernière soit entrée en vigueur, ces conventions offrent cependant des exemples remarquables de délégation de compétence réglementaire.

Ce qui constitue la chose la plus remarquable, c'est qu'il s'agit d'organes arbitraux ou judiciaires qui sont munis de cette compétence et qui non seulement, comme nous l'avons constaté relativement à la chasse aux phoques et dans l'affaire gréco-turque, étaient institués *ad hoc* pour un cas spécial, mais de Cours qui seraient permanentes. En adhérant à ces conventions, les États ne s'obligeaient pas seulement à porter dorénavant leurs plaintes devant cette Cour, mais ils renonçaient aussi à établir eux-mêmes les règlements d'ordre intérieur de ces Cours, voire même partiellement les règles de procédure. C'est précisément cette dernière compétence qui constitue la grande concession de la part des États contractants. Une Cour arbitrale permanente qui arrête les règles supplétoires de procédure présente en effet une grande innovation.

Le développement du droit ne s'est pas arrêté à ces Cours arbitrales ou de justice. Après la grande guerre, c'étaient les tribunaux arbitraux mixtes, institués par les traités de paix, auxquels fut confiée une tâche encore plus large relativement au droit de procédure, ainsi qu'aux Commissions mixtes auxquelles on confère assez souvent la compétence réglementaire.

*La Cour
Permanente
de Justice
Internationale.*

Cependant, il y a lieu de nous occuper plus spécialement des compétences échues à la Cour permanente de Justice Internationale.

Ce qui d'abord est intéressant, c'est que lors de l'institution de la Cour, on a discuté la question de savoir si l'Assemblée de la S. d. N. avait qualité pour instituer la Cour de sa propre autorité. Si l'Assemblée y avait répondu par l'affirmative, la Cour aurait été instituée par une résolution de

l'Assemblée; en ce cas, elle aurait donc été une véritable délégation de compétence législative à l'Assemblée de la S. d. N. Cependant, nous avons vu que cette dernière s'est déclarée incompétente.

Il en est résulté que maintenant l'existence légale de la Cour, bien qu'instituée sur l'initiative de la S. d. N., repose quand même, non sur une résolution de la S. d. N. à caractère législatif, mais sur une espèce particulière de traité international, sous forme de protocole que les Etats peuvent signer et dont ils doivent constater l'acceptation définitive par leur ratification ultérieure.

Le Statut de la Cour est à considérer comme la loi fondamentale de la Cour; car, il contient les devoirs et les compétences de ce « Tribunal des Peuples ».

Il y a dans le Statut trois stipulations qui méritent d'être examinées : 1) La Cour arrête son propre règlement d'après lequel elle exercera ses attributions; 2) La Cour règle la procédure sommaire; 3) La Cour possède le droit, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono*.

Ad. 1. La Cour arrête son propre règlement.

La voie ordinaire est qu'un tribunal reçoit son règlement d'une autorité supérieure, et qu'il ne l'arrête pas lui-même. Aux Pays-Bas, par exemple, les règles de procédure sont établies par la loi, ou éventuellement par un arrêté royal ou ministériel, se basant sur cette dernière.

En ce qui concerne la Cour permanente, la voie ordinaire serait que les Etats signataires du Statut eussent en même temps établi un règlement pour la Cour. Nous voyons le contraire. La Cour elle-même établit son règlement, et nous ne trouvons même aucune stipulation qui prescrive que ce règlement doit être soumis à l'approbation des Etats signataires du Statut. Par conséquent, nous devons accepter que la Cour est indépendante et autonome en ce qui concerne l'établissement de son règlement, évidemment dans les limites du Statut, et que les Etats qui lui soumettent leurs litiges sont obligés de se conformer à ce règlement.

Ad. 2. La Cour règle la procédure sommaire.

On pourrait encore s'imaginer qu'un tribunal arrête son propre règlement; l'établissement de la procédure sommaire, laquelle est d'une importance si primordiale pour le droit des justiciables, n'est jamais, que nous sachions, effectué par les tribunaux eux-mêmes. En Belgique et aux Pays-Bas par exemple, la procédure en référé est réglée dans le Code de Procédure Civile, en d'autres mots dans des lois arrêtées par le parlement. Dans ces pays il n'est fait aucune

distinction entre la procédure ordinaire et la procédure sommaire, qui toutes les deux sont réglées dans le même code.

En ce qui concerne la Cour permanente de Justice Internationale, nous nous trouvons donc placés devant une innovation intéressante. Tandis que le Statut de la Cour, au chapitre III, règle d'une façon assez détaillée la procédure ordinaire, il la charge d'établir elle-même la procédure sommaire.

En cas d'urgence, les Etats qui soumettent leurs différends à la Cour sont donc jugés d'après une procédure qu'ils n'ont pas eux-mêmes établie préalablement, mais que la Cour a établie d'après ses propres vues et conceptions.

Comparée à la compétence de la Cour que nous avons examinée en premier lieu, la seconde est plus considérable et, en ses conséquences pour les justiciables, de plus grande importance.

Ad. 3. La Cour possède le droit, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono*.

Ici nous trouvons une stipulation que nous avons constatée également dans la compétence des Tribunaux Mixtes en Egypte. Cependant nous estimons qu'il y a plus lieu de s'étonner de trouver une disposition pareille dans le Statut d'une Cour de Justice Internationale que de la trouver dans l'acte constitutif des Tribunaux Mixtes en Egypte.

Car, on ne doit pas oublier que la création de la Cour permanente de Justice Internationale est une concession des plus considérables de la part des Puissances. La réalisation de la Cour permanente de Justice Internationale constitue en un certain sens la victoire du Droit sur la Force. Les Etats qui ont adhéré au Statut de la Cour se sont engagés en principe à régler dorénavant leurs différends non plus par la force, mais par le droit.

En outre, le Statut offre aux Etats la possibilité de faire encore de plus grandes concessions : quand deux Etats en litige sont d'accord, ils peuvent demander à la Cour une sentence *ex aequo et bono*. Ici la Cour permanente de Justice Internationale agit en vrai législateur. Cette question ayant été examinée à fond lors de l'examen de cette même compétence des Tribunaux Mixtes en Egypte, il n'y a pas lieu de la répéter.

De ce qui précède, il résulte que les Puissances signataires du traité qu'est le Statut de la Cour permanente de Justice Internationale ont conféré à cette dernière une compétence réglementaire triple. Cette compétence, qui leur revenait de droit, elles l'ont déléguée à la Cour. Cette cession de leur propre compétence à la Cour signifie pour les Etats une cession de leur liberté d'action, de leur souveraineté.

Entretemps la compétence de la Cour comprenant la réglementation de la procédure sommaire nous semble la plus importante, car en ce cas la collaboration des Etats n'est pas requise.

*L'Organisation
du Travail.*

L'Organisation Internationale du Travail ne fait pas l'objet d'un traité distinct comme le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, mais fait partie des traités de paix conclus après la guerre mondiale. Les signataires des traités de paix sont donc en même temps les créateurs de l'Organisation du Travail.

Quoique le projet du gouvernement allemand du 22 mai 1919 n'ait pas été réalisé, il ne constitue pas moins une particularité toute spéciale. En effet, d'après le projet allemand, les résolutions de la Conférence Générale du Travail qui seraient prises par une majorité des quatre-cinquièmes, seraient obligatoires sans ratification ou approbation des Etats Membres. Vu la composition de la Conférence Générale celle-ci serait donc devenue un véritable parlement mondial du travail, les Etats devant être liés par le vote des quatre-cinquièmes. Dans ce cas, l'Organisation Internationale du Travail nous aurait offert un exemple des plus remarquables de délégation de compétence législative.

Cependant, le rejet du projet allemand n'empêche pas que même à présent l'Organisation du Travail présente encore un exemple de délégation. Car, comme nous l'avons vu, à propos de son règlement, le Conseil d'administration est le seul maître. Le règlement arrêté par lui n'a pas besoin d'obtenir pour sa mise en vigueur l'approbation des Etats Membres. Cette stipulation est très intéressante, vu la disposition de l'article 393 prescrivant que le Conseil d'administration se composera non seulement de délégués des Etats Membres, mais aussi de représentants des patrons et des ouvriers et employés. En vertu de cette stipulation les Etats sont liés par un règlement qui a été arrêté non pas uniquement par leurs propres délégués, mais aussi par les délégués des patrons et des ouvriers. Il saute aux yeux, que ce faisant, les Etats ont délégué leur propre pouvoir réglementaire au Conseil d'administration et en conséquence renoncé à une partie de leur souveraineté.

*Le Régime
des Mandats.*

D'une nature toute différente est la délégation de compétence législative que nous avons constatée dans l'exemple du Conseil de la Société des Nations et du régime des mandats élaboré par lui.

Au chapitre précédent nous avons vu que le pouvoir suprême en matière de mandats repose entre les mains de la Société des Nations et qu'il est exercé par le Conseil. C'est lui qui a statué sur le degré d'autorité à exercer par les mandataires; c'est vis-à-vis de lui que ceux-ci sont responsables et c'est à lui que la Commission permanente des Mandats est appelée à donner son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations donne en ses neuf paragraphes les règles générales du régime des mandats. Il donne, après quelques paragraphes qui démontrent clairement la conception très élevée qui en 1919 animait les hommes d'états, la classification des mandats d'après le degré de développement de ces différentes anciennes colonies allemandes et anciens territoires turcs.

Jusqu'à ce point l'article est assez complet, mais il a besoin d'une élaboration détaillée. Comme nous l'avons vu, c'est le Conseil qui a statué les règles du gouvernement dans les différents pays sous mandat. Le pays sous mandat Nauru nous a servi comme exemple.

En outre, dans tout l'article 22 on ne trouve aucune stipulation sur la ligne de conduite à suivre et les règles à appliquer, dans le cas où un pays sous mandat A prétend être capable de se gouverner lui-même et aspire à la souveraineté absolue. L'article 22 se tait complètement sur un cas de l'espèce. Il n'y a aucune règle, aucune stipulation d'après laquelle le Conseil puisse juger et décider de l'émancipation d'un pays sous mandat A. Les signataires du Pacte de la Société des Nations ou bien ont oublié d'insérer des stipulations relatives à cette émancipation, ou n'ont pu s'imaginer que cette émancipation se présenterait sous peu. Quoiqu'il en soit, il est de fait que des stipulations pareilles font défaut dans l'article 22.

Cependant on devait s'attendre à ce qu'un jour ou l'autre le problème de l'émancipation des mandats se présentât.

Et en effet, ce problème s'est présenté à propos de l'émancipation de l'Irak dont nous avons donné les particularités au chapitre précédent. Et nous avons vu que c'est le Conseil, et le Conseil seul, qui a arrêté les conditions auxquelles l'Irak devait répondre afin que le statut d'Etat indépendant et souverain pût lui être conféré et reconnu.

En vertu de quelle compétence ou autorisation le Conseil a-t-il lui-même exercé la compétence législative et arrêté les règles relatives à l'émancipation de l'Irak ? Nous touchons ici à une question des plus rares et des plus remarquables.

Le Conseil a-t-il reçu du Pacte lui-même plein pouvoir d'arrêter les règles applicables relatives à l'émancipation des pays sous mandat A ?

Le paragraphe 8 de l'article 22 ne stipule que ce qui suit : « Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ».

Dans ce paragraphe, il ne se trouve donc aucune autorisation accordée au Conseil pour établir, en matière d'émancipation des pays sous Mandat, les règles à appliquer.

D'après le paragraphe 8 de l'article 22, le Conseil ne se présente comme législateur que dans le cas où il doit être statué sur le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration et où une convention entre les Membres de la Société sur ce sujet n'a pas été conclue.

Expressis verbis il n'y a dans tout le paragraphe 8 aucune stipulation qui confère au Conseil la compétence d'établir les règles sur l'émancipation des pays sous mandat.

Cependant, il est de fait que lors de l'émancipation de l'Irak le Conseil a arrêté les règles auxquelles ce pays devait répondre pour acquérir le statut d'Etat indépendant et souverain.

Le Conseil a-t-il exercé cette compétence comme conséquence d'un plein pouvoir général lui conféré par le Pacte ?

Un plein pouvoir pareil ne s'y trouve nulle part. Le paragraphe 5 de l'article 4 traitant du Conseil ne contient que la stipulation suivante : « Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ».

Généralement on admet que des deux organes de la Société des Nations, le Conseil remplit un rôle exécutif, tandis que l'Assemblée jouerait plutôt un rôle législatif. On devrait donc s'attendre à ce que l'Assemblée et non pas le Conseil eût établi les règles régissant l'émancipation de l'Irak. Nous avons vu le contraire. On doit donc supposer que le Conseil a trouvé autre part un certain appui pour son acte de réglementation de l'émancipation des pays sous mandat.

Peut-on avec quelque bonne volonté constater, ou mieux déduire, du paragraphe 8 de l'article 22, une espèce de plein pouvoir conféré au Conseil en matière de l'établissement des règles à appliquer lors de l'émancipation des mandats ?

D'après une libre interprétation du paragraphe 8 nous estimons que c'est possible. Dans le cas où il n'y a pas de convention conclue entre les Membres de la Société et relative au degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire, le Conseil a le droit de statuer sur ces points. Il s'agit donc de degrés d'autorité, de contrôle ou d'administration. Le degré le plus bas, et en même temps le degré où l'autorité, le contrôle et l'administration du Mandataire touchent à leur fin, c'est l'émancipation complète du pays sous mandat.

On pourra donc interpréter le paragraphe 8 de l'article 22 comme suit : si le Conseil a la compétence d'établir les règles à appliquer quand il s'agit du degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire à défaut d'une convention relative à ce sujet entre les Membres de la Société, il sera également compétent pour arrêter les règles quand l'autorité, le contrôle et l'administration à exercer par le Mandataire touchent à leur fin et qu'une convention

entre les Membres de la Société n'existe pas. Si le Conseil possède la compétence de décider d'une partie du degré, il aura aussi la compétence de décider du tout.

D'après cette interprétation c'est à juste titre que le Conseil a établi les règles auxquelles l'Irak devait répondre pour obtenir l'émancipation complète et le statut d'Etat indépendant et souverain.

Ce qui reste vraiment étonnant c'est que ni l'Assemblée ni les Mandataires n'ont élevé de protestations contre cette conduite du Conseil. L'Assemblée aurait été l'organe qualifié pour arrêter de telles règles ; elle ne l'a pas fait. Elle s'est même résignée à la conduite suivie par le Conseil et les Mandataires également se sont conformés à la décision du Conseil.

Il y a donc, pour ainsi dire, une espèce de délégation tacite de la part de l'Assemblée au Conseil pour arrêter les règles à appliquer en cas d'émancipation d'un mandat.

Mais on ne saurait voir dans la conduite suivie par le Conseil une espèce d'usurpation de droit de sa part. En vertu de l'interprétation que nous avons donnée ci-dessus, elle a été tout à fait légale et en outre sanctionnée par l'approbation tacite de l'Assemblée.

Cela n'empêche pas que cette forme de délégation soit une des plus rares et des plus intéressantes que nous ayons jamais rencontrée.

*Article 4,
alinéa 2bis
du Pacte.*

Le nouvel alinéa *2bis* de l'article 4 du Pacte de la Société des Nations, inséré dans cet instrument en 1926, présente une innovation inconnue jusqu'alors dans le Pacte.

Nous avons vu à la fin du chapitre précédent l'exigence relative à la ratification à laquelle les amendements doivent répondre afin qu'ils soient définitivement insérés dans le Pacte. En vertu des dispositions de l'article 5 qui prescrit l'unanimité pour toutes les décisions de l'Assemblée et du Conseil, les questions de procédure et celles relatives à la désignation des commissions d'enquête exceptées, les amendements au Pacte doivent être décidés par l'Assemblée à l'unanimité des voix.

L'amendement à l'article 4 du Pacte a donc été arrêté par l'Assemblée en 1921 à l'unanimité des voix et est entré en vigueur en 1926 après que le nombre des ratifications, obligatoires selon l'article 26 pour l'entrée en vigueur des amendements, eut été atteint. En tous cas l'amendement à l'article 4 du Pacte est dû au vote unanime de l'Assemblée, c'est-à-dire de tous les Membres de la Société. Cela doit être établi une fois pour toutes.

Comme nous l'avons déjà constaté au chapitre précédent, la grande innovation et particularité de cette stipulation est celle-ci : l'Assemblée a le droit de fixer certaines règles à la majorité des deux

tiers des voix. Tandis que l'article 5 du Pacte prescrit obligatoirement l'unanimité des voix pour toutes les décisions de l'Assemblée et du Conseil, sauf pour les décisions relatives aux questions de procédure et à la désignation de commissions d'enquête, le nouvel alinéa *2bis* de l'article 4 contient une exception importante.

Pour la première fois la Société des Nations rompt avec la clause de l'unanimité; car, il va sans dire que l'activité de l'Assemblée d'après cet alinéa *2bis* n'a aucunement trait aux questions de procédure et à la désignation des commissions d'enquête pour lesquelles en vertu de l'article 5 la majorité suffit. La fonction de l'Assemblée d'après l'alinéa *2bis* de l'article 4 est de nature législative.

C'est pourquoi cette nouvelle disposition devient encore plus frappante et intéressante.

Au chapitre précédent nous avons vu que le vote des deux tiers de l'Assemblée relatif à l'établissement des règles concernant les élections des Membres non-permanents du Conseil et en particulier de celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité engage aussi les autres membres dissidents ou non représentés dans l'Assemblée « en vertu des normes que ces membres ont acceptées eux-mêmes » (1).

En 1924, deux années avant la mise en vigueur de ce nouvel alinéa *2bis*, Schücking et Wehberg défendaient dans leur livre l'opinion suivante : « Das Inkrafttreten dieser Satzungsänderung würde nicht nur jeden Zweifel darüber beseitigen, dass die Bundesversammlung feste Grundsätze über die Dauer und Wiederwählbarkeit der nicht-ständigen Ratsmitglieder aufstellen darf, sondern auch die Abänderung der einmal angenommenen Grundsätze mit lediglich zwei Drittel Stimmenmehrheit (statt mit Stimmeneinheit) ermöglichen » (2).

Il résulte du précédent que dès la mise en vigueur de ce nouvel alinéa *2bis*, le 29 juillet 1926, l'Assemblée fixe à la majorité des deux tiers les règles concernant les élections des Membres non-permanents du Conseil et, en particulier celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité et que, d'après une opinion généralement reconnue le vote des deux tiers de l'Assemblée engage aussi les autres membres de la Société.

Le fonctionnement de l'article 4 est donc le suivant :

Le Conseil a le droit d'augmenter, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

(1) ANZILOTTI, o. c., p. 285.

(2) SCHÜCKING und WEHBERG, o. c., p. 304.

Le Conseil fixe donc, avec l'approbation de l'Assemblée, le nombre des Membres non-permanents du Conseil, lesquels seront choisis par l'Assemblée.

Et l'Assemblée elle-même fixe les règles, mais maintenant, non plus à l'unanimité mais à la majorité des voix, d'après lesquelles ce choix sera effectué par elle.

Et, ces règles une fois établies, les membres dissidents ou absents n'ont, à l'occasion des élections des Membres non-permanents du Conseil par l'Assemblée, qu'à se conformer à ces règles établies par la majorité des deux tiers de l'Assemblée.

A ce point de vue l'Assemblée a donc été munie par le Pacte d'une compétence réglementaire autonome.

Les Résolutions. Au chapitre précédent nous avons constaté que l'Assemblée et le Conseil peuvent prendre des décisions qui directement ont force de loi et qui peuvent immédiatement entrer en vigueur. Des décisions pareilles sont des résolutions qui assez souvent sont revêtues du caractère d'une réglementation générale. Et nous avons donné également la parole aux jurisconsultes Anzilotti, François et Schücking-Wehberg; le Néerlandais et les deux Allemands reconnaissent que l'Assemblée et le Conseil ont le droit de prendre des décisions ayant force de loi sans ratification ultérieure de la part des gouvernements; l'Italien est d'un avis opposé.

Nous tenons à donner encore une fois la parole aux auteurs allemands Schücking-Wehberg qui donnent un exposé détaillé de ce sujet. « Indem der Völkerbund in seinem Innenleben als vertragsmässige Einheit Beschlüsse faszt und nicht Verträge schlieszt, ist Vorsorge getroffen, dasz innerhalb der vertragsmässig begründeten Kompetenz der Organisation ein die einzelnen verpflichtender Wille zustande kommt, ohne dasz es hier wie sonst bei völkerrechtlichen Verträgen der Ratifikation bedürfte.

« Diese Frage, ob und inwieweit die Willensäusserungen des Bundes noch einer Ratifikation bedürfen, war freilich nicht unbetritten. Wilson, der doch der Vater des Völkerbundes gewesen, hat in seiner Rede vom 14 Februar 1919 ausdrücklich die Bundesversammlung als « Deliberative body » bezeichnet. Ubereinstimmend damit sagte der Amerikaner A. L. Lowell : « The position of the Assembly is only to debate, and is not given authority to bind the members ». Ebenso meint der offizielle englische Kommentar : « The Assembly is competent to discuss all matters concerning the League », während van Vollenhoven die Sache für zweifelhaft hält. Das Problem kam zur Sprache auf der ersten Plenarversammlung, als über die

Notwendigkeit debattiert wurde, ob der Beschluß über die Aufrichtung des Weltgerichtshofes noch nachträglich von den einzelnen Staaten, die für seine Annahme gestimmt, ratifiziert werden müßte. Schon in der Sitzung der 3. Kommission vom 8. Dezember 1920 vertrat Politis bei dieser Frage den einzig richtigen Standpunkt, daß die Plenarversammlung unzweifelhaft Beschlüsse fassen könnte mit unmittelbar verpflichtender Kraft für die einzelnen Staaten, aber selbstverständlich nur im Rahmen ihrer vertragsmäßigen Zuständigkeit. Mit Rücksicht darauf, daß diese Zuständigkeit hier gegeben sei, trat der Südslave Zolger bei der Plenarverhandlung vom 13. Dezember 1920 dafür ein, auf die Ratifikation zu verzichten, und indem er sich für die definitive Bindung der Staaten an die Beschlüsse des Völkerbundes im Sinne früherer Berichte von Viviani und Rowell aussprach, warnte er vor der Einbürgerung einer andersartigen Praxis. Es sei gerade eines der wesentlichsten Ziele bei Aufrichtung des Völkerbundes gewesen, einfachere, sichere und wirksamere Formen für die internationale Arbeit zu finden, man dürfe nicht zurückkehren zu der Methode früherer Konferenzen, deren einstimmig angenommene Beschlüsse oft toter Buchstabe geblieben seien » (1).

La pratique de la Société des Nations est là pour sanctionner la thèse qu'en matière de résolutions l'Assemblée (et en certains cas spéciaux aussi le Conseil) est législateur autonome. Cette compétence lui a été déléguée par les Etats Membres.

Etant donné que ces résolutions, d'une part, sont revêtues du caractère de réglementation générale et obligatoires pour les Etats Membres sans ratification ultérieure et qu'elles traitent, d'autre part, assez souvent de questions importantes, il saute aux yeux qu'il s'agit ici d'une innovation remarquable. L'Assemblée et le Conseil sont primitivement des organes exécutifs ; ici nous constatons que les Etats, à défaut d'un autre organe, confèrent à ces organes la compétence législative ou réglementaire autonome, en abandonnant en même temps leur propre pouvoir.

Cette compétence ne repose pas sur une stipulation du Pacte. Elle s'est développée depuis l'origine de la Société des Nations avec le consentement tacite des Etats Membres.

(1) SCHÜCKING und WEHBERG, o. c., p. 111 et 112.

*Le Comité de
Coordination
et le Comité
des Dix-Huit.*

Nous ne devons pas nous arrêter longtemps aux deux Comités qui sont nés lors de l'action de la Société des Nations dans le conflit italo-éthiopien. Etant donné que le Comité de Coordination ne possédait pas la compétence réglementaire, et le Comité des Dix-Huit seulement une apparence de cette compétence, il y a lieu de ne pas y insister. Le Comité de Coordination ne pouvait pas exercer la compétence réglementaire, n'étant ni un organe de l'Assemblée ni du Conseil, mais seulement une conférence des Etats Membres de la Société des Nations se réunissant pour se concerter sur l'application des dispositions de l'article 16 du Pacte.

Cependant, comme nous l'avons constaté, il est intéressant de noter que le Comité des Dix-Huit né du Comité de Coordination possédait une espèce de compétence réglementaire. Plus exactement, la possibilité avait été laissée au Comité des Dix-Huit d'exercer une compétence réglementaire. En tout cas cela appert de la ligne de conduite saisie par ce Comité et par exemple du Livre blanc du gouvernement des Pays-Bas. Si, en effet, cela a été l'intention du Comité de Coordination, cette compétence est des plus importantes, étant donné que le Comité de Coordination n'était pas muni de compétence réglementaire, alors que le Comité des Dix-Huit lui, l'aurait été.

*Les
Amendements
à l'article 16
du Pacte
de 1921.*

La réponse à la question de savoir si les amendements de 1921 à l'article 16 du Pacte délèguent au Conseil une compétence réglementaire, dépend complètement de la réponse à l'autre question à savoir : si la dispense d'une loi est comprise dans le pouvoir législatif ou bien dans le pouvoir exécutif.

Il est de fait que, en vertu du nouvel alinéa 4, le Conseil aurait la compétence de dispenser de certaines mesures ; car, « si le Conseil jugeait que, pour certains Membres, l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement ». Le Conseil, le cas échéant, usant de cette compétence, dispense donc de certaines mesures comme celles-ci sont prescrites dans l'article 16.

Notre point de vue relatif à la dispense de lois et de règles est que la dispense est un acte émanant du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif. Elle est le complément du pouvoir législatif pour pourvoir aux imperfections inhérentes à ce pouvoir. Il faut que cette

possibilité existe pour le pouvoir législatif de dispenser en certains cas de certaines lois et mesures. La dispense ne peut être exercée que par l'organe qui a établi les lois et mesures, savoir le pouvoir législatif.

Or, du moment que les amendements de 1921 auront été ratifiés par les Etats Membres, le Conseil usant de la dispense, exercera une compétence réglementaire, laquelle lui aura été déléguée par les Etats Membres de la Société des Nations.

Il va sans dire qu'il s'agit ici d'une compétence d'extrême importance, l'article 16 n'étant appliqué que du moment où il y a un conflit entre les Membres de la Société des Nations. En ratifiant ces amendements les Etats ont, en conséquence, renoncé à une partie considérable de leur souveraineté.

*L'Article 26
du Pacte.*

Reste encore à examiner la compétence réglementaire exercée par une majorité qualifiée des Membres de la Société des Nations en vertu de l'article 26 du Pacte.

Nous avons vu que d'après l'ancienne rédaction de cet article il ne peut pas être question de délégation de compétence réglementaire. Cependant, la nouvelle rédaction du troisième et du dernier alinéa permettent bien d'y constater une compétence réglementaire.

Il s'agit ici d'une compétence qui dans ses conséquences est de grande importance. En effet, étant donné que les Etats n'ayant pas ratifié les amendements ont la faculté ou de s'y résigner, ou de notifier leur refus de ratification au Secrétaire général (cas dans lequel ils cessent de faire partie de la Société), il va sans dire que les Etats ayant choisi la première possibilité sont liés par les amendements ratifiés par la majorité qualifiée. Dès qu'un Etat n'a pas notifié son refus de ratification au Secrétaire général, il continue à faire partie de la Société des Nations et doit se conformer aux prescriptions des amendements, que, lui-même, n'a pas ratifiés mais qui ont été dûment ratifiés par la majorité qualifiée des Etats-Membres.

Il va de soi, que les Etats, en adhérant à cette nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article 26, ont abandonné une partie considérable de leur propre compétence législative et en conséquence ont renoncé à une partie de leur souveraineté.

Dorénavant les amendements ratifiés par la majorité qualifiée des Etats-Membres, auront la même force de loi pour ceux qui ne les ont pas ratifiés. Si ceux-ci ne veulent pas s'y conformer ils doivent notifier leur refus de ratification au Secrétaire général, cas dans lequel ils cessent de faire partie de la Société des Nations.

CONCLUSION.

Au début du chapitre premier, nous avons dit que, relativement à la compétence législative et réglementaire des organes collectifs en droit des gens, il y a une variation considérable entre les différents exemples et qu'il n'y a presque jamais deux exemples qui soient complètement identiques.

Après l'énumération et l'analyse juridique de ces exemples, la synthèse s'impose. Quelque difficile qu'elle soit, elle n'est pas complètement irréalisable.

Pour commencer on peut constater les faits suivants :

1^o La compétence législative et réglementaire des organes collectifs, est comme nous l'avons signalé dans l'introduction, une forme de législation internationale qui en droit des gens gagne de plus en plus de terrain.

2^o Cette compétence législative et réglementaire n'est pas seulement déléguée à des organes dont l'importance est plutôt de second plan, ou qui sont plutôt revêtus de fonctions administratives, mais aussi à ceux qui sont d'un intérêt primordial et qui assez souvent jouent un rôle politique des plus importants.

3^o La compétence législative et réglementaire ne se borne pas aux organes qui, de par leur nature, sont plus propres à exercer des pouvoirs législatifs ou réglementaires. Au contraire, elle existe même chez ces organes qui, primitivement, ne sont pas du tout qualifiés pour exercer des pouvoirs pareils.

4^o On ne peut pas établir une règle générale d'après laquelle les Etats dans un cas délèguent la compétence législative et réglementaire et dans un autre ne la délèguent pas. Les Etats font clairement la preuve que sous ce rapport, ils ne se soumettent à aucune règle, qu'ils ne suivent aucune ligne de conduite acceptée auparavant. Pour chaque cas ils décident s'ils confèrent ou non, et dans quelle mesure, leur compétence législative et réglementaire à un organe international.

Ces circonstances signalées sous 2^o, 3^o et 4^o sont causes de la grande diversité que nous constatons relativement à l'attribution de la compétence législative et réglementaire à des organes internationaux.

En comparant la chasse aux phoques et l'affaire gréco-turque, deux exemples d'arbitrage législatif, il saute aux yeux que ces deux

cas eux-mêmes ne sont pas identiques, quoiqu'ils se ressemblent considérablement.

Relativement aux Commissions internationales, la diversité est encore plus frappante. Même pour le Statut des grands fleuves on n'a pas accepté un même régime. Les Commissions du Danube sont revêtues de la compétence réglementaire. Pour la Commission du Congo, qui d'ailleurs n'a pas été instituée, et celle de l'Escaut, les États n'ont pas voulu renoncer à leur propre pouvoir législatif; et tandis que les Commissions de l'Elbe et de l'Oder ont été munies d'une compétence réglementaire autonome, la Commission Centrale du Rhin ne possède qu'une partie de cette compétence. Pourquoi cette diversité, pourquoi ce manque d'une ligne de conduite stable? Nous estimons qu'il faut chercher la cause de cette instabilité de la part des États en général dans des considérations politiques, souvent dans une inexactitude, peut-être involontaire, et parfois dans une indifférence incorrecte.

Pourquoi les États ont-ils bien voulu conférer aux Commissions du Danube une compétence réglementaire autonome, pourquoi ne l'ont-ils pas voulu relativement à la Commission Centrale du Rhin? Il n'y a point de doute que des considérations politiques se trouvent à la base de cette différence, lesquelles, également, sont la cause de l'internationalisation de l'Elbe et de l'Oder. Et à la Commission Internationale de Navigation aérienne, déjà très importante et qui, dans l'avenir, jouera encore un rôle plus considérable, les États confèrent la compétence réglementaire complète. Ici aussi, des considérations opportunistes — et en quoi l'opportunisme diffère-t-il de la politique? — ne sont certainement pas étrangères à une attitude si bienveillante de la part des États, ceux-ci ayant tout à gagner par une réglementation de la navigation aérienne.

Relativement aux Condominiums, aussi bien ceux d'après guerre que ceux d'avant guerre, nous voyons un état de choses tout différent de celui des Commissions internationales. La compétence réglementaire fut-elle, relativement aux Commissions internationales, déléguée à des organes composés de plusieurs membres, en ce qui concerne les Condominiums elle a été déléguée à une espèce de gouvernement, à une réunion d'ambassadeurs, à deux fonctionnaires ou enfin à un seul fonctionnaire. Car la Commission de gouvernement du Territoire du Bassin de la Sarre, exerçant les mêmes pouvoirs qu'exerçaient auparavant l'Empire allemand et les autres états allemands, est un véritable gouvernement, lequel, quoique responsable de ses faits et gestes envers la Société des Nations, exerce ses pouvoirs dans une indépendance complète.

Pour les autres Condominiums de l'après guerre c'est également

un organe à plusieurs membres, la Conférence des Ambassadeurs, qui est munie, en vertu des traités de paix entre les Puissances Alliées et Associées d'une part et les Puissances Centrales d'autre part, de la compétence réglementaire autonome. Les Condominiums de l'après guerre se ressemblent donc en ceci, que la compétence législative a été conférée à des organes composés de plusieurs membres. Et en cela, ils diffèrent des Condominiums d'avant guerre. Relativement aux Nouvelles-Hébrides nous voyons la compétence réglementaire conférée à deux Commissaires; relativement au Soudan nous la voyons conférée à une seule personne : le gouverneur général.

Sans doute le gouvernement à plusieurs têtes des Condominiums de l'après guerre s'explique par la victoire des Puissances Alliées et Associées, lesquelles toutes aimaient jouer un rôle dans les territoires cédés par les Puissances Centrales.

Toutefois la compétence réglementaire conférée par la France et la Grande-Bretagne aux deux Commissaires des Nouvelles-Hébrides et celle conférée par l'Égypte et la Grande-Bretagne au Gouverneur général du Soudan est aussi intéressante et remarquable que celle des organes placés à la tête des condominiums de l'après guerre. Toutefois, il saute aux yeux que relativement au gouverneur général du Soudan, l'Égypte se trouve dans une situation qui peut devenir défavorable pour elle, le gouverneur-général étant désigné sur recommandation du gouvernement britannique par un décret khédivial. Cette situation vient d'être confirmée dans ses grandes lignes par le nouveau traité anglo-égyptien du 26 août 1936, qui, toutefois, fait certaines concessions au point de vue de l'Égypte.

Relativement aux Tribunaux Mixtes en Égypte, les Puissances ont fait preuve de beaucoup de magnanimité. Car, quoique les tribunaux mixtes ne soient pas les fruits d'une délégation de compétence législative directe, ils sont en tous cas les fruits d'une délégation générale des Puissances à l'Égypte, consistant à renoncer, en partie, à la juridiction privilégiée des capitulations. Cette compétence conférée au gouvernement égyptien est d'autant plus remarquable qu'il s'agissait de la juridiction des citoyens de ces mêmes Puissances. Et quoique ces tribunaux soient composés de juges originaires de ces puissances, il n'est pas moins vrai qu'ils sont des tribunaux égyptiens, et non pas des organes internationaux, de sorte que les citoyens des Puissances européennes en Égypte sont jugés par des tribunaux égyptiens parmi les membres desquels siègera un compatriote de l'accusé. Quoique le régime des capitulations fût un privilège que les Puissances européennes avaient stipulé pour leurs citoyens de l'Empire ottoman, il va de soi que les États, en adhérant à l'abolition partielle de ce régime privilégié, ont renoncé à une partie de leur

compétence et en conséquence à une partie de leur souveraineté. C'est pour cela que cette délégation de compétence législative constitue un exemple si intéressant.

Cela ne peut pas être dit de la compétence réglementaire déléguée aux Commissions Internationales de caractère administratif et aux Conseils d'hygiène. Car il n'est point étonnant que les Etats soient plus disposés à conférer leur propre compétence réglementaire à des organes purement administratifs et humanitaires qu'à des organes dans lesquels la politique également joue un rôle, et assez souvent un rôle considérable.

Cependant, nous voyons que, de temps en temps, les Etats n'hésitent pas à conférer une compétence réglementaire à des organes, qui de par leur nature ne sont pas qualifiés pour exercer une compétence pareille. Et quoique cette compétence ne soit pas si complète que celle conférée à d'autres organes internationaux, elle est cependant telle qu'on peut parler d'une véritable innovation. Nous visons ici la compétence réglementaire échue à la Cour permanente de Justice Internationale. N'est-ce pas une innovation remarquable qu'une Cour de justice ait la compétence d'arrêter son propre règlement, même d'arrêter la procédure sommaire? A-t-on jamais vu auparavant des dispositions qui confèrent à chaque « tribunal arbitral mixte », dans une si large mesure, la compétence d'établir « lui-même sa procédure en tant qu'elle ne sera pas réglée par les dispositions de l'annexe au présent article... » comme le stipule l'article 304 *sub. d.* du traité de Versailles? Qu'on s'imagine que nos tribunaux et cours de justice nationaux aient la compétence d'arrêter leur propre règlement de procédure et on sera pénétré de la grande particularité que présente cette stipulation.

Nous avons vu que, aussi avant la grande guerre, les Etats conféraient déjà une compétence réglementaire à des Cours internationales. Tant dans le projet de convention pour la Cour Permanente d'Arbitrage et dans la convention sur la Cour des Prises que dans la Convention de 1907 instituant la Corte de justicia centro-americana nous trouvons des stipulations conférant à ces cours la compétence d'établir leurs propres règlements.

Et nous avons pu constater qu'il a même été question, quand il s'agissait d'instituer une Cour permanente de Justice Internationale, de conférer à l'Assemblée la compétence d'instituer une telle Cour. Si on avait répondu dans l'affirmative à la question de savoir si l'Assemblée de la Société des Nations avait qualité pour instituer cette Cour de sa propre autorité par une résolution, nous nous serions trouvés en présence d'une véritable délégation de compétence législative à l'Assemblée de la Société des Nations. Nous savons qu'on a

répondu négativement à cette question. Cependant, le fait qu'on a discuté cette question, démontre manifestement qu'on a pris en considération la possibilité d'une pareille délégation, laquelle, si elle avait été réalisée, constituerait un précédent des plus importants. Déjà, ce fait, à lui seul est d'une importance primordiale du point de vue du développement du droit des gens. Et quoique on ait préféré pour l'institution de la Cour de Justice une autre voie — à savoir : une espèce particulière de traité international : le Protocole de signature du 16 décembre 1920 ouvert aux signatures des Membres de la Société et de certains autres Etats — le Statut de cette Cour offre en tous cas des exemples de délégation de compétence réglementaire qui ne sont point méprisables.

Il nous semble, qu'en 1919, les esprits des hommes d'état, au moins de quelques-uns d'entre-eux, étaient bien disposés à accepter des conceptions juridiques nouvelles. Car aussi à propos de l'institution de l'Organisation du Travail lors des négociations de la paix nous trouvons cette disposition bienveillante dans la note du gouvernement allemand du 22 mai 1919. Il ne faut pas sousestimer la valeur de cette proposition, laquelle, si elle avait été acceptée à la Conférence de la paix, aurait créé pour la première fois dans l'histoire du droit des gens et des relations internationales un véritable parlement mondial muni du pouvoir législatif autonome.

Ces deux dernières tentatives, quoiqu'elles soient restées des tentatives, prouvent plus que plusieurs exemples réalisés, quels qu'ils soient. Ils prouvent, ce que nous avons dit dans l'Introduction, qu'il y a une tendance d'user de plus en plus de la délégation de compétence législative et réglementaire ; que le droit dans son développement ne peut pas être arrêté dans son cours, parce qu'il est l'image de la vie. Ces tentatives sont plus instructives et plus intéressantes que plusieurs exemples de délégation réalisée que nous avons signalés.

Sans aucun doute la compétence réglementaire conférée au Conseil d'administration de l'Organisation du Travail est intéressante ; cependant nous estimons plus haut celle conférée à la Cour permanente de Justice Internationale relativement à l'établissement du règlement d'ordre et de la procédure sommaire. Il ne faut pas sousestimer cette compétence en vertu de laquelle une Cour de justice possède des pouvoirs qui vont loin au delà des compétences dont, en général, une Cour est munie.

Tout le développement du droit des gens démontre manifestement qu'aussi en droit des gens on use de plus en plus de la délégation de compétence réglementaire. Il est remarquable qu'on peut constater dans la grande majorité des nouvelles organisations de l'après guerre cette tendance générale que manifestent les Etats à céder une partie

de leurs propres pouvoirs à de nouvelles autorités. Certainement, l'ère de l'après guerre a été tout particulièrement favorable à l'adoption de nouvelles conceptions et idées dans les relations internationales et le droit des gens. Les horreurs et cruautés de la grande guerre étaient bien propres à humaniser les esprits et à les faire plus accessibles aux idées qui visent à donner la victoire au Droit sur la Force et à développer en paix les relations entre les peuples.

Aussi l'organisation de la Société des Nations nous en donne maint exemple remarquable. Si on pense au régime des Mandats dans lequel le Conseil de la Société des Nations est législateur suprême à défaut de conventions spéciales entre les Membres de la Société. Non seulement le Conseil a-t-il établi les règles relatives à l'émancipation définitive des pays sous mandat A, mais aussi, comme législateur souverain, il a établi et arrêté le statut des différents pays sous mandat. Et aucun des Etats Membres de la Société des Nations n'a élevé la voix contre une ligne de conduite pareille de la part du Conseil. Et toute la pratique et l'organisation de la Société des Nations nous offrent des exemples de délégation.

N'est-ce pas là un progrès considérable du point de vue du développement du droit, que des amendements au Pacte soient obligatoires également pour les Membres qui ne les ont pas ratifiés, dès leur ratification par une majorité qualifiée ? On ne peut point s'imaginer que les Etats, dans le siècle passé, auraient été disposés à faire une telle concession.

Cet examen que nous enseigne-t-il ?

Le droit suit le progrès et ne peut être entravé par quoi que ce soit. Depuis la fin du siècle passé nous avons vu la délégation de compétence législative et réglementaire et depuis ce temps l'application est devenue de plus en plus fréquente. Dans tout le vaste domaine du droit des gens la délégation a été appliquée avec une variation toujours nouvelle. Le droit suit son cours et s'adapte aux circonstances. Mais les nouvelles conceptions ne peuvent être niées, ni étouffées. Le droit étant l'image de la vie, doit se développer et pourvoir aux nécessités de la vie. Le droit, et de même le droit des gens, n'est pas statique, mais dynamique.

Puissent ces lignes en avoir fourni la preuve.

BIBLIOGRAPHIE.

- D. ANZILOTTI : *Cours de Droit International*, Paris 1930.
- L. BOURGEOIS : *Manuel historique de politique étrangère*, Tome IV, *Histoire diplomatique*, Paris 1927.
- A. DEBIDOUR : *Histoire diplomatique de l'Europe*, Paris 1925.
- Jhr. Mr. Dr. W. J. M. VAN EYSINGA : *Proeve eener inleiding tot het Nederlandsche Tractatenrecht*, 's Gravenhage 1906.
- Jhr. Mr. Dr. W. J. M. VAN EYSINGA : *La Commission Centrale pour la navigation du Rhin*, Leyde 1935.
- A. FAUCHILLE : *Traité de droit international*, Paris 1921-1926.
- Mr. Dr. J. P. A. FRANÇOIS : *Handboek van het Volkenrecht*, Zwolle 1931-1933.
- JAMES W. GARNER : *La réglementation internationale de la navigation aérienne*, *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1923.
- AMEDEO GIANNINI : *Saggi di Diritto aeronautico*, Milano 1932.
- MARCEL LE GOFF : *Traité théorique et pratique de droit aérien*, Paris 1934.
- Dr. JULIUS HATSCHEK : *Völkerrecht*, Leipzig 1923.
- H. D. HAZELTINE : *International air law in time of peace*, Report of the 29th Conference of the International Law Association at Portsmouth 1920.
- A. HENRY-COÜANNIER : *Eléments créateurs du droit aérien*, Paris 1929.
- Dr. A. Th. L. A. HEYLIGERS : *L'organisation des tribunaux mixtes en Egypte*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International à La Haye* 1927, II.
- Dr. H. R. VAN HOUTEN : *Egypte's internationaal statuut sedert het begin van de Negentiende eeuw*, 's Gravenhage 1930.
- OLOF HOYER : *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*, Paris 1920.
- Jhr. Mr. Dr. B. DE JONG VAN BEEK EN DONK : *De conferentie der Volkenbondsstaten voor de sanctiemaatregelen tegen Italië*, de *Volkenbond*, 11^e jaargang, November 1935.
- Mr. Ph. KLEINTJES : *Inleiding tot het Volkenrecht*, Haarlem 1936.
- C. A. KLUYVER : *Documents on the League of Nations*, Leiden 1920.
- Mr. R. KRANENBURG : *Het Nederlandsch Staatsrecht*, Haarlem 1933.
- J. DE LOUTER : *Le droit international public positif*, Oxford 1920.
- N. POLITIS : *La justice internationale*, Paris 1924.
- N. POLITIS : *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris 1927.
- Dr. W. A. VAN RAVESTEYN : *Het verkeersorgaan van den Volkenbond*, Rotterdam 1928.

- D. F. W. VAN REES : *Les mandats internationaux*, Paris 1930.
- ALFRED DE RIDDER : *Histoire diplomatique du traité de 1839 (19 avril 1839)*, Bruxelles-Paris 1920.
- A. ROPER : *La convention internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne*, Paris 1930.
- DR. R. D. VAN ROIJEN : *Procedure-kwesties in het Volkenbondsrecht*, 's Gravenhage 1935.
- WALTHER SCHÜCKING und HANS WEHBERG : *Die Satzung des Völkerbundes*, 2^e édition, Berlin 1924.
- DR. L. H. SLOTEMAKER : *Freedom of passage for international air services*, Leiden 1932.
- J. VAN DER STEGEN : *Le conflit des souverainetés en droit aérien*, La Belgique judiciaire, 86^e année, 1928.
- DR. A. J. N. M. STRUYCKEN : *Veranderingen in het Rijnregiem na den wereldoorlog*, 's Gravenhage 1929.
- CHARLES DE VISSCHER : *Le droit international des communications*, Gand-Paris 1923.
- FERNAND DE VISSCHER : *Le droit international de la navigation aérienne en temps de paix*, Revue de Droit International et de Législation comparée, 1927.
- MR. C. VAN VOLLENHOVEN : *Verspreide geschriften, Tweede Deel : Internationaal Recht*, Haarlem-den Haag 1934.
- Actes des Assemblées de la Société des Nations.
- Journal Officiel de la Société des Nations.
- Livre Blanc du Gouvernement des Pays-Bas du 14 novembre 1935, sur les mesures financières et économiques prises par la Société des Nations contre l'Italie.
- Livre Blanc du Gouvernement des Pays-Bas du 15 juin 1929, sur les questions en suspens entre la Belgique et les Pays-Bas.
- Livre Gris du Gouvernement belge du 15 juin 1929, sur les questions en suspens entre la Belgique et les Pays-Bas.
- FLEISCHMANN : *Völkerrechtsquellen*, 1905.
- LAGEMANS : *Recueil des traités et conventions conclus par le Royaume des Pays-Bas avec les Puissances étrangères depuis 1813 jusqu'à nos jours*.
- DE MARTENS : *Nouveau recueil des traités*.
- Recueil des traités et engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- DE TESTA : *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les Puissances étrangères depuis 1536 jusqu'à nos jours*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : APERÇU HISTORIQUE.	17
Deux Cas d'Arbitrage :	18
La Chasse aux Phoques	18
L'Affaire gréco-turque	20
Les Commissions Internationales :	21
Le Rhin	21
Le Danube	26
Le Congo	32
L'Elbe	34
L'Oder.	36
Le Niemen ou Memel	36
L'Escaut	36
La Commission des Détroits	40
La Commission Internationale de Navigation Aérienne	43
Les Condominiums :	50
Territoire du Bassin de la Sarre	51
Memel	55
La Thrace	56
La Galicie	57
Fiume	57
Les Nouvelles-Hébrides	58
Le Soudan	59
Les Tribunaux Mixtes en Egypte.	62
Commissions Internationales de Caractère Administratif et Conseils d'Hygiène :	67
L'Union Télégraphique Universelle.	67
L'Union Postale Universelle	68
Les Commissions Sanitaires	68
Tribunaux Internationaux de Justice :	70
La Cour Permanente de Justice Internationale	71
L'Organisation du Travail	75
La Société des Nations :	78
Le Régime des Mandats	78
L'article 4, alinéa <i>2bis</i> du Pacte de la S. d. N.	81
Les Résolutions	84
Le Comité de Coordination.	87
Le Comité des Dix-Huit	89
Les Amendements à l'article 16 du Pacte de la S. d. N. de 1921	93
L'Article 26 du Pacte de la S. d. N.	95

CHAPITRE II : ANALYSE JURIDIQUE	99
La Chasse aux Phoques et l'Affaire gréco-turque.	99
Le Rhin.	101
Le Danube	103
Le Congo	108
L'Elbe et l'Oder	109
L'Escaut	110
La Commission des Détroits.	112
La C. I. N. A.	114
Territoire du Bassin de la Sarre	116
Memel, la Thrace, la Galicie, Fiume	119
Les Nouvelles-Hébrides	121
Le Soudan.	122
Les Tribunaux Mixtes en Egypte.	123
L'Union Télégraphique Universelle	127
L'Union Postale Universelle	127
Les Commissions Sanitaires	128
Tribunaux Internationaux de Justice	129
La Cour Permanente de Justice Internationale	129
L'Organisation du Travail	132
Le Régime des Mandats.	132
Article 4, alinéa <i>2bis</i> du Pacte de la S. d. N.	135
Les Résolutions	137
Le Comité de Coordination et le Comité des Dix-Huit	139
Les Amendements à l'article 16 du Pacte de la S. d. N. de 1921.	139
L'Article 26 du Pacte de la S. d. N.	140
CONCLUSION	141
BIBLIOGRAPHIE	147
TABLE DES MATIÈRES	149

STELLINGEN

I

Zonder den rechtsregel « pacta sunt servanda » is het Volkenrecht onbestaanbaar.

II

Dispensatie van wettelijke voorschriften is geen uitvoering maar wetgeving.

III

Het is gewenscht, dat de mogelijkheid van analogische toepassing der strafwet, betreffende de strafbaarheid van het feit, opengesteld wordt.

IV

Het voorschrift van art. 1356, 40. B. W., dat voor de geldigheid van eene overeenkomst eene geoorloofde oorzaak eischt, is niet overbodig, doch integendeel in het systeem onzer wet onmisbaar.

V

Het behoort niet tot de taak der Nederlandsche Depositobanken om aan industrieele ondernemingen gelden op langen termijn ter beschikking te stellen.

VI

De derde zinsnede van de « Préambule » van het Volkenbondspact beteekent niet, dat tijdens diplomatieke onderhandelingen of besprekingen door de regeering dienaangaande inlichtingen moeten worden verstrekt.

VII

De Gemengde Rechtbanken in Egypte zijn geen internationale, doch nationale Egyptische organen met rechtspraak belast.

VIII

Het verdient aanbeveling in de groote hoofdsteden ambassadeurs te accrediteeren.

U
1