



PRINCIPES
DE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PAR

ALFRED CHRÉTIEN

PROFESSEUR ADJOINT A LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Ouvrage accompagné d'indications bibliographiques
ainsi que de notes intercalées dans le texte
et suivi d'un résumé des principaux traités signés par la France
depuis 1648 jusqu'à nos jours

PAR

PAUL NACHBAUR

DOCTEUR EN DROIT
AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE NANCY

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ
CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

1893

PRINCIPES
DE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PARIS

TYPOGRAPHIE DE E. PLON, NOURRIT ET C^{ie}

Rue Garancière, 8.

PRINCIPES
DE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PAR

ALFRED CHRÉTIEN

PROFESSEUR ADJOINT A LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Ouvrage accompagné d'indications bibliographiques
ainsi que de notes intercalées dans le texte
et suivi d'un résumé des principaux traités signés par la France
depuis 1648 jusqu'à nos jours

PAR

PAUL NACHBAUR

DOCTEUR EN DROIT
AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE NANCY

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ
CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

—
1893

PRINCIPES

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

INTRODUCTION

I

NOTION ET CARACTÈRES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.

1. — Il est deux sortes de personnes naturelles dont le jurisconsulte doit nécessairement reconnaître l'existence : l'*homme* et l'*État*. Que tout homme constitue une personne naturelle, c'est, depuis la disparition de l'esclavage de nos sociétés civilisées, une vérité qui n'a que le défaut d'être trop évidente. L'affirmation est non moins exacte en ce qui concerne l'*État*; car il est, lui-même, le produit *nécessaire* de deux *facteurs naturels* : la *sociabilité humaine*, qui crée le groupement; la *diversité* des races, des tempéraments, des tendances, des intérêts, qui nécessite la division de l'humanité en un nombre plus ou moins considérable de sociétés distinctes, indépendantes les unes des autres.

2. — Individus et États deviennent nécessairement les sujets de rapports juridiques qui sont : *internes* ou *externes* (*internationaux*).

a) *Rapports internes*. Ce sont ceux qui s'établissent entre

individus ressortissant du même État, ou entre cet État et ses nationaux. Les règles qui leur sont applicables constituent le droit interne.

b) Rapports externes ou internationaux. Ils supposent l'intervention d'un élément étranger. On les rencontre entre ressortissants d'États différents, entre un ressortissant d'un État et un État étranger, entre deux États ou, d'une façon plus générale, entre un État et une autre personne internationale.

Leur réglementation est l'objet du droit international, que je définirai « l'ensemble des règles appelées à régir les rapports juridiques dans lesquels figure un élément étranger ».

3. — Il se subdivise lui-même en *droit international public* et *droit international privé*.

Les rapports d'ordre international qui ne mettent en jeu que de purs intérêts privés constituent l'objet du droit international privé. Tels sont ceux naissant de relations établies entre particuliers, souvent aussi de celles établies entre un individu et un État étranger.

Lorsqu'un rapport d'ordre international met en jeu les intérêts publics d'une collectivité, il est soumis aux règles du droit international public. Ainsi en est-il de tous ceux établis directement entre deux personnes internationales.

Le droit international public n'est donc autre chose que « l'ensemble des règles suivant lesquelles sont organisées les relations des personnes internationales entre elles » (1).

(1) Cette partie de la science juridique dont je viens de déterminer la sphère d'action et que j'ai qualifiée *droit international public* reçoit souvent une autre dénomination. Les publicistes anciens et nombre d'auteurs français modernes en traitent plus volontiers sous le nom de *droit des gens*, expression incontestablement dérivée du *jus gentium* des Romains. Les auteurs allemands se servent souvent des termes *Völkerrecht* (droit des peuples), ou même *Staatsrecht* (droit d'État, droit public). Aucune de ces dénominations ne vaut celle de *droit interna-*

tional public, adoptée aujourd'hui par la majorité des publicistes. Ces termes répondent, en effet, dans la plus large mesure à la notion même que nous avons donnée de cette partie de la science juridique. Ils font immédiatement apparaître à l'esprit l'idée des rapports établis entre personnes de nationalité diverse, et présentant un caractère public. Les mots *droit des gens* ne peuvent, au contraire, être qu'une source de confusion et d'erreur à raison même de leur origine. Le *droit des gens* moderne n'est rien moins que le *jus gentium* des Romains, cette

4. — La notion même qui vient d'être donnée du droit international public conduit à reconnaître à celui-ci trois caractères principaux :

Il est en majeure partie *coutumier*.

Il est *imparfait*, c'est-à-dire dépourvu de sanction directe.

Enfin son empire est *universel*.

5. — Le droit international public est presque toujours un droit coutumier, différent déjà en cela du droit interne qui, dans les sociétés civilisées de notre époque, se trouve consigné presque tout entier dans des lois écrites. Cette différence s'explique aisément, si l'on songe que notre droit, applicable aux relations existant entre deux personnes dont aucune ne reconnaît d'autorité supérieure à elle-même, ne peut être impérativement formulé par qui que ce soit. Trouver un législateur pour des êtres qui, par essence, jouissent d'une indépendance et d'une souveraineté absolues est impossible. Le droit de rédiger en formules précises des règles obligatoires pour elles n'appartient à personne. Sans doute, usant de leur liberté et de leur indépendance, des États pourront, à la suite d'une entente amiable, consigner dans un traité écrit et formel les principes qu'ils consentent à adopter comme régulateurs de leurs rapports réciproques. Il existera, grâce à ces accords, un droit international écrit; mais ce droit écrit constituera l'exception, et non pas la règle. Ces accords n'interviendront jamais que relativement à certains points, dont le nombre pourra augmenter en raison de l'extension des relations internationales, mais demeurera néanmoins toujours assez restreint.

6. — Le second caractère du droit international public présente, il faut le reconnaître, une importance plus considérable. Notre droit est un droit *imparfait*, c'est-à-dire qu'il est dépourvu

sorte de grande morale universelle de l'antiquité qui trouvait ses applications principales dans la vie privée, et que Justinien définissait si largement dans ses *Institutes* (I, 2, 1) : *Quod naturalis ratio inter omnes homines constituit.* » Quant aux désignations allemandes, l'une d'elles, *Völkerrecht*, présente si

peu de précision qu'elle pourrait s'appliquer aussi bien au droit constitutionnel ou à l'économie politique qu'à notre science, tandis que l'autre, *Staatsrecht*, conviendrait beaucoup mieux au droit public interne et particulièrement au droit administratif.

de sanction. Une sanction suppose une autorité supérieure munie de la force nécessaire pour restaurer le droit violé et rétablir l'ordre juridique compromis. Cette autorité supérieure aux sujets du rapport soumis au droit international n'existe pas ; partant, pas de sanction possible.

7. — Nombre de bons esprits n'ont pu se résigner à reconnaître cette imperfection du droit international. Ils n'ont pas hésité à lui trouver dans la guerre une sanction particulière et plus énergique, on l'avouera, que toute autre. Pas n'est besoin de réfléchir longtemps pour reconnaître qu'ils ont été les dupes d'une illusion dont il était cependant facile de se garder, en remontant à la notion même de la sanction juridique. En ce faisant, ils se seraient aperçus que toute sanction suppose une force mise au service de la loi et capable d'arriver à sa restauration. La guerre répond-elle à cette idée ? Plaisé à Dieu qu'il en fût ainsi et qu'elle nous présentât le spectacle de la force triomphant pour le droit ! Sur dix guerres entreprises, combien en est-il qui réalisent cet idéal ? Bien peu, hélas ! Ne faisons donc pas de la guerre la protectrice du droit foulé aux pieds, et, si triste que soit cette vérité, reconnaissons bien plutôt que, dans la majorité des cas, elle aboutit à une violation du droit, ou tout au moins en prépare une.

8. — Le droit international est-il donc condamné à se voir toujours impunément méconnu ? L'idéal pour chacun des membres de la société internationale sera-t-il, non pas d'être le plus honnête, le plus respectueux de la justice, le plus dévoué au bien, mais toujours et uniquement d'être le plus fort ? Devant cette perspective désespérante, MM. Funck-Brentano et Sorel (1) menacent tout au moins les violateurs d'une sanction lointaine et indirecte. Ils la trouvent *dans l'enchaînement nécessaire des causes et des effets*.

« Il n'y a pas d'acte politique qui puisse être commis impunément, parce qu'il n'y en a pas qui ne produise pas de conséquences. Il se peut sans doute que, dans l'espace d'une vie d'homme, le temps manque pour que ces conséquences

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis de droit des gens*, édit. 1887, p. 8.

« éclatent au grand jour; elles se manifestent plus tard; elles
 « se manifestent infailliblement. Les hommes politiques peu-
 « vent quelquefois jouir de l'impunité, parce qu'ils meurent;
 « les nations ne le peuvent jamais, parce qu'elles vivent assez
 « longtemps pour subir les conséquences de leurs actes. La
 « destruction, loin de leur assurer l'impunité, est pour elles la
 « dernière et la plus terrible conséquence de leurs aberrations
 « ou de leurs crimes. »

Je n'ai certes pas l'intention de m'inscrire en faux contre une doctrine aussi consolante. Je reconnais et je confesse l'enchaînement nécessaire des causes et des effets. Mais je ne puis voir dans cet enchaînement une véritable sanction juridique. Où est l'autorité supérieure qui entend l'appel de la victime d'une injustice? Ou est la force coactive qui, sur cet appel, vient rétablir l'ordre juridique troublé dans la société internationale? On les chercherait en vain. Résignons-nous donc à reconnaître que le droit international manque de sanction juridique (1).

9. — Un troisième caractère appartient au droit international public. Il est par essence même *universel*, c'est-à-dire qu'il a pour empire le monde, pour sujets l'humanité tout entière. Jusque dans les temps modernes, on l'a souvent qualifié d'*européen*, parce que les nations européennes, arrivées les premières à un degré de culture et de civilisation avancé, sont les premières également qui en ont distingué les principes et en ont accepté l'application. Il a souvent aussi été dit *chrétien*, parce que les peuples qui en ont été les premiers et en sont encore aujourd'hui les meilleurs observateurs, sont précisément ceux qui ont accepté les dogmes de la religion chrétienne. Ces qualifications doivent l'une et l'autre être rejetées. Si, en parlant d'un droit international européen, europeo-américain ou chrétien, on entend indiquer que les principes de ce droit ne

(1) Ce défaut de sanction est-il inhérent au droit international? est-il nécessaire et inévitable? Ne peut-on espérer voir un jour, grâce à une organisation juridique plus parfaite de la

société internationale, une force coactive régulière mise au service de notre droit? Je m'expliquerai sur ces points à la fin de cet ouvrage.

sont en fait, aujourd'hui, appliqués que dans les rapports des nations européennes, américaines ou chrétiennes, on se trompe. Combien n'est-il pas d'États asiatiques ou africains qui, à l'heure présente, entretiennent avec les peuples de l'Europe des relations soumises aux règles de droit international que ceux-ci reconnaissent? Sans doute, dans ces États moins avancés en civilisation, l'application de tous les principes admis par les nations européo-américaines ne peut se faire intégralement. Mais, grâce à l'extension toujours croissante des relations que celles-ci entretiennent avec eux, le nombre des rapports soumis au droit international ne fera que s'accroître jusqu'au moment où s'établira dans le monde une véritable unité ou uniformité de civilisation. Le droit international n'est donc pas un droit particulier, spécial aux nations occidentales. Comme le fait très bien observer Fiore (1), « destiné à présider à l'organisation juridique de la *magna civitas*, il ne peut être exclusivement ni européen, ni européo-américain, ni chrétien, mais « doit être humain, c'est-à-dire applicable à toutes les nations « du globe ».

II

SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.

BIBLIOGRAPHIE. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n° 27-38, 4^e édit., 1888. — FIORE, *Nouveau droit international public*, traduction Antoine, t. I, n° 224-272. Paris, 1886. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, traduction Alfred Léo, t. I, p. 247-255. Paris, 1886. — HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, traduction Bergson, §§ 8-11, p. 16 et suiv. Paris, 1873. — KLUBER, *Le droit des gens moderne de l'Europe*, traduction Ott, §§ 3 et suiv., p. 4 et suiv., 2^e édit. Paris, 1874. — RENAULT, *Introduction à l'étude du droit international*, §§ 23-25. — DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne européen*, traduction de Riedmatten, p. 8 et suiv. Paris, 1886. — WHEATON et LAWRENCE, *Commentaire sur le droit international et sur l'histoire et les progrès du droit des gens*, t. I. — PHILLIMORE, *Commentaires*, t. I, §§ 17 et suiv.

10. — De ce droit universel quelle va donc être la source?

(1) FIORE, *Le droit international codifié*, traduction française, art. 13, note.

Pour répondre nettement à la question, il faut tout d'abord bien préciser le sens qu'on entend donner ici au mot source.

Veut-on désigner par là l'origine lointaine, la raison d'être du droit international? La réponse est alors facile. Cette origine est incontestablement la notion de justice que l'on trouve innée dans la conscience de tous les peuples, où elle se développe et s'éclaire sous l'influence des progrès de la culture et de la civilisation. Les déductions de cette idée première, leur application de plus en plus exacte à l'organisation des rapports internationaux, constituent précisément le droit international des peuples civilisés.

Si par source on entend l'autorité, la puissance imprimant à un précepte de justice le caractère obligatoire qui le transforme en un principe de droit, je dirai alors qu'elle se trouve dans le consentement exprès ou tacite des nations qui reconnaissent, professent et mettent en pratique ces règles ou ces principes. A défaut de toute autorité supérieure pouvant imposer aux personnes internationales une règle de conduite, cette règle n'existera à leur égard qu'autant qu'elles l'auront librement acceptée et auront consenti à s'y soumettre.

44. — Leur consentement se manifestera, sans doute, de façons bien diverses. Cependant ces manifestations, si variées qu'elles soient, pourront toujours être rangées dans l'une ou l'autre de ces deux catégories : *manifestations expresses, manifestations tacites*.

La reconnaissance d'une règle de droit international dans un traité, la déclaration unilatérale et formelle de la volonté d'y conformer à l'avenir sa conduite, son insertion et sa proclamation dans un texte législatif, constituent de la part d'un État autant de manifestations formelles et expresses de consentement.

L'observation d'une coutume ou d'un usage international, l'absence de toute contradiction aux agissements d'autrui fondés sur tel ou tel principe juridique, en supposent la reconnaissance et l'acceptation tacites. J'irai plus loin, et je considérerai comme ayant tacitement donné son consentement l'État qui, sans réagir par la voie législative, aura laissé ses tribunaux

consacrer d'une façon constante telle ou telle règle de droit, n'y eût-il donné son adhésion en aucune autre façon, soit expressément, soit tacitement.

12. — La question de savoir si un État a donné à l'application de telle ou telle règle un consentement exprès ou un consentement tacite, présente une importance pratique plus considérable qu'on ne serait tenté de le croire au premier abord. Un consentement exprès et formel transforme, au regard de l'État, la règle en une disposition de droit positif rigoureusement obligatoire. Il en est ainsi principalement, lorsque ce consentement a été fourni dans un traité diplomatique. La dénonciation de la règle acceptée constituerait alors, à l'égard du cocontractant, un acte présentant un caractère véritablement hostile et pourrait, par suite, entraîner les plus graves conséquences. La simple reconnaissance tacite engage beaucoup moins la liberté d'action de l'État. Une méconnaissance ultérieure constituera sans doute, vis-à-vis des Puissances appelées à en souffrir, un acte peu amical, mais ne présentera certainement pas la même gravité que la violation d'une clause d'un traité ou d'un engagement unilatéral formel.

13. — Lorsqu'on dit que le consentement exprès ou tacite des nations est la source unique du droit international, on ne comprend évidemment sous cette dernière expression que l'ensemble des règles pratiquées aujourd'hui dans les rapports établis entre les États. En d'autres termes, le consentement des États est la source du droit international *réel, pratique, appliqué*.

A ce droit *réel* on peut opposer un droit *idéal* avec lequel il doit de plus en plus tendre à se confondre. Ce droit type, dont la conception est le fruit du travail et des réflexions des publicistes, des hommes d'État et des jurisconsultes, ne suppose en rien l'agrément des États. Il constitue en quelque sorte le réservoir auquel viennent puiser les nations, et se transforme en droit réel et pratique, lorsqu'elles lui ont fourni leur adhésion. Jusque-là, c'est purement un ensemble de conceptions métaphysiques déduites, par la raison, de la notion de justice appliquée aux rapports internationaux. Bien qu'il soit dépourvu de toute application pratique immédiate, il ne

mérite pas le dédain que professent vis-à-vis de lui certains esprits. Sans doute, à le cultiver on risque fort de céder à des illusions et de sacrifier à l'utopie. C'est là un danger que n'ont pas su éviter trop d'auteurs, trouvant très simple de légiférer dans le calme de leur cabinet pour une société idéale que nous ne verrons jamais. Mais cet écueil n'est pas inévitable. S'il est des publicistes qui y ont touché, il en est d'autres aussi qui, tenant bon compte des défauts et des imperfections de la société internationale de leur époque, ont su proposer et préparer des réformes que le temps a pu consacrer et les États accepter.

Quoi qu'il en soit, il est incontestable que l'exposition des principes idéaux d'un droit international théorique ne cadrerait nullement avec le but que je me propose d'atteindre dans cet ouvrage. Ce sont donc les règles généralement admises comme régulatrices des relations des États modernes que je m'attacherai à bien mettre en lumière, tout en signalant librement, quand besoin sera, leur imperfection, leurs dangers et, par suite, les réformes qu'elles appellent.

14. — Mais ces règles, qui me les fournira ? Où devrai-je aller les chercher et les découvrir ? Quels sont, en définitive, les documents ou les faits qui me les révéleront et constitueront ce que j'appellerais volontiers les *témoins* (1) du droit international public ?

Je citerai par ordre d'importance :

La coutume internationale ;

(1) Les documents ou faits dans lesquels on peut trouver une manifestation du droit international sont souvent qualifiés de *sources* du droit international. Cette expression prête à confusion ; car on attribue alors au mot source un troisième sens (j'en ai déjà indiqué deux précédemment). Pris dans cette dernière acception de « documents révéléurs », le mot source est détourné de sa signification normale et régulière. La source d'un droit est la cause qui a donné naissance au droit. Or, les

traités, la coutume, etc., ne sont pas les causes créatrices du droit international qui, directement, ne procède que du consentement des personnes qu'il est appelé à régir. Ces documents ou ces faits ne sont que les manifestations du droit. Ils peuvent constituer des *sources de renseignements, d'informations* pour le jurisconsulte qui étudie les règles de notre science. Ils ne sont pas les sources du droit lui-même. Voilà pourquoi j'ai soigneusement évité d'employer ici cette expression.

*Les traités et conventions diplomatiques ;
 Les déclarations unilatérales émanées d'un ou plusieurs États ;
 La doctrine ;*

Les décisions judiciaires et la presse, reconnaissant ainsi au droit international six moyens pour se manifester.

15. — Je donne la première place à la *coutume*. Elle lui revient tout naturellement, puisque nous nous trouvons en présence d'un droit coutumier. Lorsque plusieurs États, dans leurs relations réciproques, ont d'une façon constante et uniforme appliqué une même règle ou un même principe, ils ont manifesté par là même d'une façon bien claire leur consentement à le considérer comme la loi appelée à les régir ; et ce consentement doit être réputé maintenu tant qu'une manifestation contraire et expresse de volonté ne sera pas intervenue.

On peut dire, sans crainte de se tromper, que la très grande majorité des principes du droit international ne se sont révélés et n'ont été affirmés que par leur mise en pratique constante chez les peuples civilisés. C'est par la coutume que s'est affirmé le droit actuel de la guerre presque tout entier, le droit que se reconnaissent les États de s'accréditer réciproquement des représentants diplomatiques, la faculté pour chacun d'eux d'user librement de la haute mer, et même, moyennant l'observation des lois de police locale, de la mer littorale des autres, etc., etc.

J'observerai, toutefois, que la coutume ne manifeste et ne révèle sérieusement le droit international qu'autant qu'elle repose sur une série d'actes déjà nombreux, et auxquels ont pris part, sinon toutes, du moins presque toutes les nations civilisées. En d'autres termes, pour pouvoir être considérée comme une révélation du droit international, elle doit présenter ces deux caractères : être *bien établie ou constante*, et *générale*. Il est bien évident que l'observation d'une règle de conduite constatée une fois seulement, ou même plusieurs fois, mais à de longs intervalles et sans qu'il se dégage de cette observation l'idée d'une tradition établie ou à établir, ne suffirait pas à faire reconnaître dans la règle suivie une véritable règle de

droit international. A plus forte raison en serait-il ainsi d'un principe constamment appliqué dans les relations que deux ou quelques États entretiennent entre eux et non moins constamment méconnu, ou tout au moins négligé, par la majorité des autres.

Pour découvrir la coutume internationale et, par elle, la majeure partie du droit lui-même, il faudra recourir à l'histoire (1), surtout à la partie de cette science qu'on appelle l'histoire diplomatique, dont les détails sont consignés dans les papiers d'État, les *livres jaunes, rouges, verts*, etc., publiés par les différents gouvernements, la correspondance diplomatique, les mémoires des hommes d'État, leurs biographies, etc... C'est dans ces documents que se révélera de la façon la plus précise la coutume internationale. Ils nous montreront la même marche constamment suivie dans des négociations du même genre, la même solution donnée à des difficultés identiques, faisant ainsi apparaître à nos yeux l'affirmation indirecte de telle ou telle règle d'action. L'histoire générale de la vie des nations constituera également une source précieuse de renseignements et une mine féconde pour la préparation des progrès à venir. La connaissance de l'organisation des rapports internationaux dans le passé nous permettra de mieux saisir les principes de leur fonctionnement présent. A constater les violations fréquentes d'un principe, si rationnel fût-il, par les peuples les plus avancés en civilisation, on apprendra à ne pas le compter trop hâtivement parmi les règles du droit international moderne; de même qu'en voyant se multiplier les soumissions à une idée nouvelle on pourra sans danger l'inscrire dans la loi internationale de notre époque.

16. — Bien qu'ils constatent le droit d'une façon plus précise et plus sûre que la coutume la plus constante, les *traités*

(1) Je me sépare ici encore de la majorité des publicistes, qui font de l'histoire une source (j'ai dit dans quel sens) distincte de la coutume, tandis qu'il ne faut y chercher, comme dans les papiers d'État, correspondances diplomatiques, etc., qu'une attestation

de la coutume internationale. Remise ainsi à sa véritable place, elle n'en conserve pas moins, au point de vue de l'étude du droit international, la plus haute importance en tant que *porte-parole* de la coutume elle-même.

ne doivent, parmi les modes de manifestation du droit international, obtenir que la seconde place. Il y a de cela deux motifs. Le premier est que la plupart des règles proclamées d'une façon formelle et expresse par des traités, sont presque toujours des règles déjà antérieurement reconnues et élevées, par suite d'une pratique constante, à la hauteur des principes du droit réel. Qu'il en soit autrement pour quelques-unes d'entre elles auxquelles le monde civilisé a, pour la première fois, fourni son adhésion sous la forme de traités, on ne peut le nier. Mais il est tout aussi indéniable qu'elles constituent une minorité. La seconde raison pour laquelle la première place doit appartenir à la coutume, c'est que les dispositions des traités confirmant une règle de droit international, ou lui donnant naissance, ne sont relatives qu'à certains points dont le nombre est encore aujourd'hui assez limité. Nous rencontrons bien, des traités de paix, des traités de commerce et de navigation, des conventions consulaires, postales, télégraphiques, des stipulations relatives à la protection des câbles sous-marins, à l'exercice de la pêche, à l'exécution des jugements étrangers, à l'extradition, etc. ; mais, en dehors de ces points, combien de rapports internationaux n'ont encore été l'objet d'aucun traité ! Il ne faut pas réfléchir bien longtemps pour reconnaître qu'ils constituent, et de beaucoup, la majorité.

17. — Les traités, considérés comme modes de manifestation du droit international public, doivent être divisés en deux catégories :

- 1° Les traités généraux ;
- 2° Les traités particuliers.

Par traités généraux, on désigne ceux qui ont été signés par un nombre considérable d'États civilisés, se constituant ainsi pour l'organisation de quelques-uns de leurs rapports en une sorte d'Union. Pareilles conventions deviennent de jour en jour plus nombreuses. Je citerai, entre autres : la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, originellement signée par l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Russie, la Sardaigne et la Turquie, et à laquelle d'autres Puissances ont plus tard adhéré ; le traité de Londres du 17 janvier 1871, relatif au régime de la mer Noire et

du Danube; la Convention télégraphique internationale (10 juillet 1875); la Convention de Genève du 22 août 1864 (traitement des blessés en temps de guerre), etc., etc. Un principe de droit consigné dans un traité de ce genre acquerra, par ce seul fait, une autorité indéniable. Si le nombre des États signataires est très considérable, il deviendra immédiatement, fût-il nouveau, une règle véritable du droit international positif, règle que les nations contractantes seront, cela va de soi, obligées d'appliquer dans leurs rapports réciproques, et dont elles seront même autorisées à faire application aux États qui, pour une cause ou pour une autre, auraient refusé leur signature, les progrès du droit international ne devant pas dépendre du mauvais vouloir de quelques isolés. Qu'en résulte-t-il, sinon que les traités généraux seront les manifestations les plus sûres du droit international réel?

C'est avec plus de circonspection qu'il faudra recourir aux traités particuliers signés de deux ou de plusieurs États seulement. La consignation d'un principe dans l'un ou dans quelques-uns d'entre eux ne suffira pas pour qu'on puisse légitimement le considérer comme ayant acquis droit de cité dans notre science. Ce droit ne lui appartiendra qu'autant qu'on le retrouvera consacré dans un nombre considérable de traités particuliers, qu'on l'y verra reparaître comme une sorte de clause de style dont l'admission est incontestée. Encore faudra-t-il que ces traités aient été signés par des Puissances différentes. Une règle affirmée dans toutes les conventions passées par la France avec les Puissances étrangères ne saurait être considérée comme élevée à la hauteur d'un principe international, si on ne la trouve pas reproduite dans les conventions similaires que ces Puissances ont passées avec des États autres que la France. Elle constituera une disposition d'une valeur toute relative et d'une application limitée. Elle ne sera pas un article du droit international véritable.

18. — Un État, sans se lier vis-à-vis d'un autre par un traité, peut, par une simple *manifestation unilatérale de volonté*, affirmer sa ferme intention de conformer à l'avenir sa conduite à tel ou tel principe. Pareille déclaration constitue de sa part un enga-

gement qu'il est obligé de respecter dans ses relations avec les autres Puissances. Isolée, elle ne suffit pas à faire du principe en question une véritable règle de droit international public. Cependant, lorsque certaines conditions seront réunies, on trouvera dans des actes de ce genre de véritables manifestations du droit positif. Il en sera ainsi notamment, lorsqu'on rencontrera des déclarations identiques émanées d'un certain nombre de gouvernements, et formulant des principes ayant déjà reçu antérieurement des applications fréquentes dans la pratique internationale. L'affirmation solennelle de ces principes par quelques États viendra compléter leur autorité et suffira pour les faire passer dans le domaine du droit positif, alors surtout que les États en question pourront être comptés parmi les plus avancés sur la voie de la civilisation.

Ces engagements sont rarement pris sous forme d'une déclaration solennelle faite à la face des autres Puissances. On n'en rencontre guère de ce genre qu'au cas de guerre survenant entre deux ou plusieurs États. En ce cas, chaque belligérant juge quelquefois utile d'affirmer, dès le début des hostilités, certains principes dont il garantit l'observation de sa part. Les neutres eux-mêmes peuvent également considérer comme chose opportune de faire connaître la conduite que, sur certains points, ils se croient imposée par les devoirs de la neutralité. C'est ainsi que, souvent, un État neutre déclarera solennellement qu'il interdira dans ses ports toutes réparations ou tout ravitaillement des vaisseaux de guerre de l'un quelconque des belligérants.

Mais, le plus fréquemment, nous trouverons pareilles manifestations unilatérales dans les dispositions de la législation interne d'un État. En insérant dans ses lois un principe international, l'État en reconnaît par là même l'autorité et s'engage implicitement à l'observer dans ses rapports avec les autres Puissances. Les dispositions de ce genre sont plus fréquentes qu'on ne serait tenté de le penser au premier abord. Sans aller chercher un exemple dans les Instructions pour le service des armées des États-Unis en campagne, rédigées en 1863 par le docteur Liaber et auxquelles la République du Nord a donné

force de loi, je citerai en Europe toutes les lois votées en différents pays sur la matière de l'extradition des malfaiteurs ; celles qui, dans chaque État, fixent les droits et attributions des consuls ; les dispositions de toutes les chartes et constitutions déterminant l'autorité investie du droit de traiter, de déclarer la guerre, etc. ; les articles des lois civiles relatifs à la condition des étrangers, les textes concernant les prises maritimes et l'institution de tribunaux appelés à les juger, etc., etc. On pourrait en ajouter bien d'autres. Mais l'énumération précédente suffit à bien faire comprendre toute l'importance que présente ce troisième mode de manifestation du droit, importance d'autant plus considérable qu'il nous place en face de reconnaissances expresses et formelles des États eux-mêmes.

19. — Avec les trois derniers modes que j'ai signalés précédemment (voyez n° 14) il n'en est plus de même.

La *doctrine*, qui n'est autre chose que l'ensemble des opinions proposées ou soutenues par les hommes d'État, jurisconsultes et publicistes, dans leurs écrits, joue cependant en matière de droit international public un rôle plus considérable que celui qui lui est attribué en matière de pur droit interne. Cela se comprend facilement. Comme il n'est pas ici de législateur autorisé à formuler le droit et capable de l'imposer, sur bien des points c'est à la doctrine qu'incombe le soin de dégager la règle de justice applicable aux rapports internationaux. Lorsque, sur un point donné, il se sera formé une opinion ralliant la majorité des jurisconsultes et hommes d'État des différents pays civilisés, il y aura grande chance assurément pour que la solution admise par eux soit bientôt acceptée par les Puissances comme régulatrice des rapports réciproques qu'elles entretiennent. N'en sera-t-il pas de même lorsque la consultation demandée par un État à plusieurs jurisconsultes nationaux aboutira à une déclaration contraire aux prétentions de l'État et conforme à une solution déjà soutenue par des publicistes étrangers ? C'est là sans doute une hypothèse qui se réalisera rarement en pratique. En fait, et ordinairement, les publicistes nous révéleront le droit en éclairant et précisant dans leurs travaux une coutume trop souvent vague, en la dégagant des faits consignés dans l'histoire et en

lui procurant ainsi l'autorité que donne le consentement des États, fût-il tacite.

20. — Ce que je viens de dire des publicistes et de leurs travaux peut presque intégralement s'appliquer aux tribunaux et aux *décisions judiciaires*. Les tribunaux, eux aussi assemblées de juristes, seront souvent appelés à dégager un principe de droit international public, à l'affirmer et au besoin à le sanctionner. Mais, si l'on veut se rendre un compte exact de l'importance des décisions judiciaires en tant que manifestations du droit international public, il est absolument nécessaire de distinguer trois sortes de juridictions :

- 1° Les tribunaux ordinaires;
- 2° Les tribunaux des prises;
- 3° Les tribunaux d'arbitrage.

21. — Dans chaque État les juridictions territoriales ont souvent à faire application de principes de droit international. A propos de la condition des étrangers, des immunités des agents diplomatiques, des attributions des consuls, des engagements souscrits par les gouvernements et États étrangers, etc., etc., quantité de questions sont soulevées. Pour les trancher, les tribunaux peuvent se trouver placés dans deux situations bien différentes. Ou bien ils sont liés par une disposition formelle du droit positif du pays où ils sont institués; ou bien, à défaut de texte, ils jouissent d'une entière liberté, et doivent alors chercher dans les règles générales admises par les gouvernements civilisés des éléments de solution.

Dans le premier cas, leurs jugements pourront rarement être considérés comme un mode original de manifestation du droit international. C'est alors le législateur lui-même qui a manifesté le droit en le consacrant expressément dans une disposition des lois positives de l'État. Cela ne veut pas dire cependant que les arrêts et jugements en question soient, au point de vue qui nous occupe, dépourvus de toute importance. Dans la plupart des cas, ils tireront du principe général, condensé dans un article de loi, des conséquences, préciseront ses conditions d'application et compléteront ainsi la pensée du législateur.

C'est surtout dans la seconde hypothèse que nous pourrons

voir dans les décisions judiciaires un mode particulier de manifestation du droit international. Quand, sans être liés par aucun texte de leurs lois territoriales, les tribunaux de différents États auront, d'une façon constante, adopté tous une même solution générale sur un point donné et fondé ainsi une véritable jurisprudence internationale, on pourra dire que le droit a été révélé et manifesté par eux. L'absence de toute contradiction législative de la part des États qui les ont institués emportera consentement tacite de ces États à l'adoption du principe. Ai-je besoin d'ajouter que la manifestation sera d'autant plus sûre qu'on se trouvera en présence de décisions émanées de juridictions plus élevées, jouissant par conséquent d'une plus grande autorité?

22. — Les tribunaux des prises institués dans chaque État joueront, au point de vue que nous envisageons et dans le cercle restreint de leur compétence, un rôle particulièrement important. Par leur nature même, ils sont destinés à faire des applications constantes de règles internationales. La concordance de leur jurisprudence dans les différents pays où ils auront fonctionné manifesterà d'autant mieux le droit que leur composition et leur formation est soumise, dans les divers États, à des règles plus variées, et qu'à raison des circonstances dans lesquelles ils sont appelés à juger, ils peuvent être plus particulièrement exposés à se laisser entraîner à une certaine partialité.

23. — Quant aux tribunaux d'arbitrage constitués par deux ou plusieurs États pour trancher une contestation qui les divise, ils ont joué jusqu'à nos jours un rôle fort effacé en tant qu'organes autorisés du droit international. Rarement réunis, ils n'ont eu le plus souvent qu'à interpréter, sur des points très limités, des textes conventionnels invoqués en sens contraire par les contestants. Toujours investis d'un mandat parfaitement défini et, par la même, très restreint, ils n'ont presque jamais trouvé l'occasion de formuler un principe général. Exception, toutefois, doit être faite pour le jugement rendu à Genève, le 14 septembre 1872, par les arbitres constitués par les gouvernements de l'Angleterre et des États-Unis dans

l'affaire dite de l'*Alabama*. Nous trouvons dans les considérants de la sentence l'affirmation formelle de certains principes relatifs aux devoirs des neutres en cas de guerre maritime. Encore dois-je ajouter que les réserves faites par le gouvernement anglais, à la suite de la motion votée par le Parlement le 21 mars 1873, enlèvent au jugement en question beaucoup de sa valeur en tant que manifestation du droit international.

24. — Il est enfin, dans nos sociétés modernes, une nouvelle voie ouverte au droit international pour se manifester. C'est la *presse*, dont la puissance mystérieuse influe au plus haut degré sur la conduite des États. Grande justicière de tous actes de la vie politique interne ou externe, elle appelle à son tribunal tous les gouvernements. Les relations entre États, les difficultés auxquelles elles donnent naissance, les solutions qu'elles réclament, tout est soumis à son contrôle! S'il était vrai qu'elle fût l'expression exacte de l'opinion publique et le porte-parole de la conscience des peuples, elle serait incontestablement la forme la plus ordinaire sous laquelle se révélerait aujourd'hui le droit des nations civilisées. Malheureusement elle fait et dirige l'opinion plus souvent qu'elle n'en est l'écho fidèle. Le fût-elle d'ailleurs, qu'il ne faudrait la consulter qu'avec une extrême prudence. Quoi de plus mobile en effet et de plus impressionnable que cette opinion populaire, sur laquelle l'intérêt présent a dix fois plus d'action que la justice et la raison? Que de fois ne l'a-t-on pas vue invoquer par la voix de la presse le droit alors qu'il était manifestement opposé à ses prétentions? Voilà pourquoi j'ai dû donner le dernier rang à la presse.

III

APERÇU DES PROGRÈS ET DU DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DANS L'HISTOIRE.

BIBLIOGRAPHIE. — AMANCIO ALCORTA, *Traité de droit international public*, t. I, chap. vi. — CALVO, *op. cit.*, t. I, p. 1-137. — FIORE, *Nouveau traité de*

droit international, t. I, n° 1-88. — F. DE HOLTZENDORFF et A. RIVIER, *Introduction au droit des gens*, 1889. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. I, §§ 40-84. — LAURENT, *Histoire du droit des gens et des relations internationales (Études sur l'histoire de l'humanité)*. — F. DE MARTENS, t. I, p. 41-181. — NEUMANN (DE), *Éléments du droit des gens moderne*, § 4. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 3. — WHEATON, *Histoire des progrès du droit des gens en Europe, depuis la paix de Westphalie jusqu'au congrès de Vienne*. — BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, introduction.

25. — Du jour où deux hommes se rencontrèrent sur le même coin de terre et se soumièrent à l'idée de leur coexistence, le droit naquit. Du jour où deux tribus, deux cités ou deux peuples admirent la possibilité de rapports pacifiques les unissant, le droit international devint à son tour une réalité. Sans doute sa première conception fut grossière. Son but unique semble avoir été, dans les civilisations primitives, de légitimer l'emploi de la force, ou tout au moins d'en légitimer les conséquences. Mais toute discipline de la force, si faible qu'elle soit, tout essai de conservation définitive des résultats acquis grâce à son emploi, suppose nécessairement l'idée d'une organisation de rapports, c'est-à-dire l'idée même du droit. Ces rapports seront très limités, très restreints; qu'importe! Les règles qu'on leur appliquera seront déduites d'un principe faux; qu'importe encore! Cela n'empêche pas qu'il n'y ait eu des rapports soumis à certaines règles, rares et mal définies sans doute, fausses dans leur origine peut-être. Cela me suffit pour reconnaître tout au moins les embryons d'un droit international chez les sociétés anciennes. Et, de fait, nous allons constater chez certaines d'entre elles l'existence de principes qui se retrouvent mieux dégagés et plus développés dans notre droit international moderne.

26. — Chose singulière! Parmi les documents qui nous ont été conservés, réglementant les rapports entre nations de l'antiquité, le plus général et le plus complet se trouve être le plus ancien. C'est un traité conclu entre le peuple des Khetas et Rhamsès II (le grand Sésostris). « Égalité entière, dit « M. Geffroy, réciprocité parfaite entre les deux peuples. « alliance offensive et défensive, extradition des criminels et

« des transfuges, toutes ces clauses à la fois s'y trouvent réunies (1). »

Mais, en dehors de ce monument diplomatique, nous ne trouvons rien qui nous fournisse des renseignements précis sur les règles qui présidaient aux relations des Égyptiens avec les étrangers. Calvo, dans son *Droit international théorique et pratique*, affirme que dans la ville de Neukratis la colonie grecque jouissait d'une autonomie presque complète, avait des magistrats et constituait un État dans l'État. Mais c'est là un fait isolé dont il ne faudrait pas prétendre induire la condition des étrangers en Égypte.

§ 1^{er}. — *La Grèce.*

27. — L'histoire de la Grèce est déjà beaucoup plus riche en documents précieux pour nous. Nous allons pouvoir constater chez les Hellènes, d'une façon bien mieux assurée, les premiers pas du droit international.

Il importe toutefois de se rendre un compte exact du milieu ouvert à l'application de ce droit. La Grèce, divisée en un nombre considérable de petits peuples, de petites cités indépendantes, mais inconsciemment reliées toutes par le sentiment d'une origine, d'une religion et d'une civilisation communes, constitue un monde bien fermé, bien isolé au milieu de la barbarie qui l'entoure. Entre les Grecs et les Perses, les Thraces, les Égyptiens, la différence de culture et de civilisation est trop grande pour que des rapports normaux, réguliers, puissent s'établir et, par suite, être soumis à des règles définies. C'est uniquement entre les diverses parties de ce petit monde grec que le droit international naissant pourra exercer son action. Ne nous étonnons pas outre mesure et ne criions pas immédiatement à la barbarie. Du petit au grand la situation n'est-elle pas la même pour nous autres peuples de la fin

(1) *Les origines de la diplomatie*, | *toire diplomatique*, 1887, p. 560.
par M. A. GEFROY : *Revue d'his-* |

du dix-neuvième siècle? Combien est-il des principes de notre droit international moderne que nous appliquions aux États semi-civilisés ou incultes de l'extrême Orient ou de cette Afrique qu'on se partage aujourd'hui? Le droit international en existe-t-il moins? Assurément non. Dans le monde grec, le théâtre de l'action était plus petit, la troupe des acteurs moins nombreuse; il n'y en avait pas moins une action qui se jouait et était soumise à des règles. Cette action, c'était déjà la comédie politique des États, et ces règles, les éléments d'un droit international.

La Grèce connaissait un droit de la paix et un droit de la guerre.

Cinq cents ans au moins avant notre ère, ses peuplades nouaient déjà entre elles des alliances. M. Egger, dans ses *Études historiques sur les traités publics chez les Grecs et les Romains* (1886), nous fournit la traduction d'un pacte intervenu entre les Éléens et les Héréens, deux petits peuples du Péloponèse. Lors de la grande invasion médique, presque tous les États grecs s'unissent pour repousser l'ennemi. Dans les guerres continuelles qui plus tard désolent la péninsule, les deux cités rivales s'assurent toujours des auxiliaires et des alliés.

Les rapports entre nations ou villes différentes sont assez fréquents pour qu'une institution analogue à nos consulats actuels fonctionne. Je veux parler de la *proxénie*. Le proxène est en général un national d'une cité établi dans une autre et chargé de la protection de ses concitoyens y résidant. Rien ne s'oppose même à ce qu'il soit un indigène du pays où il exerce ses fonctions. Il doit en tout cas à ses protégés sa tutelle. Si l'un d'eux meurt dans le ressort de sa proxénie (j'allais dire du consulat), il recueille l'héritage et est tenu de le transmettre aux héritiers. Il est aussi le plus souvent agent diplomatique, chargé des négociations à entamer et à poursuivre avec l'autorité locale. A côté de ces charges il a des privilèges. Il jouit d'une sorte d'inviolabilité, est exempté du payement de certains impôts et a droit même pour ses biens à une sécurité toute spéciale (1).

(1) Voir sur ce sujet, GEOFFROY, *loc. cit.*, p. 573 et suiv.

Si dans le proxène nous reconnaissons le consul moderne, nous trouverons dans les *πρεσβείζ* ou *ἀποκράτορες* des agents diplomatiques, envoyés extraordinaires chargés d'une mission temporaire, inviolables et accompagnés d'un personnel tout aussi considérable que celui de nos modernes représentants.

28. — La condition de l'étranger, du *metèque*, est en principe assez dure à Athènes; mais elle peut être améliorée grâce à des traités d'*isopolitie* qui lui donneront la jouissance intégrale du droit de cité. Un simple décret populaire pourra faire de lui un isotèle en lui accordant la concession de tout ou partie des droits civils.

En matière de droit maritime la piraterie est, il est vrai, une industrie acceptée, pourvu qu'elle s'exerce en haute mer; le brigandage est réglementé par une loi de Solon (voy. Digeste, XLII, 22). Mais nous sommes en Grèce, où ces deux institutions ont toujours bénéficié d'une certaine indulgence.

29. — Le droit de la guerre est, à coup sûr, inférieur au droit de la paix. Le massacre des vaincus ou leur réduction en esclavage sont encore la loi générale. Toutefois la religion vient apporter à ces coutumes barbares des adoucissements. L'ennemi qui parvient à se réfugier dans les temples doit être épargné. Même en temps de guerre, il est permis à tout Grec d'offrir des sacrifices dans les sanctuaires vénérés. La sépulture ne doit pas être refusée aux morts. C'est bien peu sans doute. La justice et l'humanité réclamaient mieux que cela. Mais ne réclament-elles pas encore aujourd'hui ?

§ 2. — Rome.

30. — Si de la Grèce nous passons à Rome, allons-nous constater de nouveaux progrès du droit international ? Le peuple qui a su organiser les rapports entre particuliers de telle façon que sa législation ait pu être qualifiée de raison écrite, n'aura-t-il rien fait pour l'organisation de la société des nations ? Il faut, sans hésiter, confesser que non. Tant sous la République que sous l'Empire romain, il y a lieu de constater plutôt un

recul qu'un progrès. La raison d'ailleurs en est simple. L'idée d'égalité, de communauté de droit, si fortement ancrée chez les petites cités de la Grèce et si nécessaire à l'existence même du droit international, n'existe plus dans le monde romain. Dès qu'elle porta ses armes hors de l'Italie, dans toute l'étendue du bassin de la Méditerranée, Rome se trouva en présence de civilisations autres que la sienne, en présence assurément de religions différentes, et il ne faut pas oublier que civilisation et religion étaient même chose à cette époque de l'histoire de l'humanité. Sa situation présenta beaucoup d'analogie avec celle dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui vis-à-vis des États orientaux. Entre eux et nous la communauté de droit n'est pas encore possible, ou du moins elle ne l'est que sur des points limités. Il en était de même entre les Romains et les Ibères, les Gaulois, les Numides, les Égyptiens, etc.

Il y avait donc, à ce point de vue essentiel, une profonde différence entre Rome et la Grèce. Dans le monde grec, l'idée d'une certaine communauté de droit, d'une véritable égalité juridique entre les sociétés diverses qui le composent, existe. Il peut être question d'un droit international. Rome, au contraire, ne voit en dehors d'elle que des peuples à subjuguier. Le même mot *hostis* désigne à la fois l'étranger et l'ennemi. On connaît d'ailleurs l'adage formulé dans loi des XII Tables : *Adversus hostem æterna auctoritas*. Il résume parfaitement la règle de conduite du peuple romain vis-à-vis des nations étrangères. « Ce « même principe, écrit F. de Martens, trouvait son expression, « dans la vie publique de Rome, par la formule *Majestas populi* « *romani*, c'est-à-dire la puissance absolue du peuple romain. « De même, dans les relations internationales, la force seule « servait à déterminer les droits et les obligations des Romains « envers les autres nations (1). »

31. — On a voulu voir cependant, dans un certain nombre de pratiques ou d'institutions romaines, les premières lueurs du droit international moderne.

(1) DE MARTENS, *Traité de droit international*, traduction française d'Alfred Léo, t. I, § 11.

Le fameux *jus gentium*, d'où l'on a malencontreusement tiré l'expression *droit des gens*, usitée comme synonyme de droit international, n'était rien moins qu'un ensemble de règles applicables aux relations de Rome avec les États étrangers. Il comprenait certaines parties du droit national considérées comme communes aux étrangers et aux citoyens, notamment celles s'appliquant aux contrats les plus usuels, tels que la vente, le louage, la société. Il se composait, pour le surplus, de règles et dispositions d'origine prétorienne dont l'ensemble formait en quelque sorte une législation subsidiaire, applicable dans tous les cas où les parties ne pouvaient se placer sous l'invocation du droit quiritaire. A cet égard, c'était donc encore une législation romaine de second ordre, organisant le règlement de purs intérêts privés.

32. — Si le droit international de Rome ne se trouve pas dans le *jus gentium*, ne le rencontrerons-nous pas au moins dans le *jus feciale*? Faisant, comme toutes les nations de l'antiquité, intervenir les dieux dans tous les événements de la vie politique, le peuple romain devait tout naturellement se placer sous leur protection dans les relations hostiles ou pacifiques qu'il était appelé à entretenir avec les populations qui l'entouraient. De là l'institution d'un collège de prêtres, les féciaux, chargés spécialement d'assurer le concours des dieux de la cité dans toutes les affaires qu'elle était appelée à engager avec les peuples voisins. De là les cérémonies religieuses qui seules rendaient *justum* le *negotium*, quel qu'il fût, déclaration de guerre ou traité de paix. Mais qu'on ne s'y trompe pas, les féciaux n'étaient jamais appelés qu'à donner à la déclaration de guerre ou au traité la consécration religieuse. Le Sénat seul était le représentant du peuple romain dans toutes les relations internationales. Présidé par le *pater patratus*, le collège des féciaux ne donnait son avis que s'il en était requis par le Sénat. Hors ce cas, il se bornait à veiller à l'observation et à l'accomplissement des formalités religieuses. Le *jus feciale* ne constituait donc, en définitive, qu'un ensemble de pratiques religieuses, une sorte de rituel dont l'accomplissement devait avoir pour vertu de mêler la divinité aux affaires extérieures de la cité.

33. — On comprend facilement qu'à Rome, où le temple de Janus fut si rarement fermé, le droit de la paix soit resté stationnaire. Mais on pourrait espérer, tout au moins, voir le peuple conquérant par excellence discipliner la force à laquelle il fait sans cesse appel. Cependant il n'en est rien. A la fin de l'Empire comme dans les premiers temps de Rome, la guerre conserve toujours son caractère barbare originaire. Les vaincus, combattants et non combattants, personnes et biens, sont à l'entière discrétion du vainqueur, qui trop souvent abuse cruellement de son triomphe. La guerre ne se fait pas, comme aujourd'hui, seulement aux soldats; « on la fait « à la population tout entière, hommes, femmes, enfants, « esclaves. On ne la faisait pas seulement aux êtres humains; « on la faisait aux champs et aux moissons; on brûlait les mai- « sons, on abattait les arbres; la récolte de l'ennemi était « presque toujours dévouée aux dieux infernaux et par consé- « quent brûlée (1). »

34. — Les Romains, il est vrai, ont envoyé et reçu des ambassadeurs, et ces ambassadeurs ont été par eux considérés comme inviolables. Mais c'est là une pratique à laquelle les nations même les moins civilisées se sont généralement conformées.

Concluons donc en reconnaissant que nous ne devons rien aux Romains, ni dans le droit de la paix, ni dans le droit de la guerre.

35. — Je dois cependant signaler comme appartenant à cette période une législation maritime qui exerça pendant longtemps, même après la chute de l'Empire romain, une bienfaisante influence dans le bassin de la Méditerranée. Ce sont les fameuses lois de Rhodes, dont les dispositions étaient si sages qu'elles furent adoptées par la Grèce et par Rome. Les compilateurs du Digeste nous en ont conservé certaines parties dans le titre *De lege Rhodiâ de jactu* (L. XIV, t. II). Comment et pourquoi les commissaires de Justinien n'ont-ils reproduit que cette unique partie de la législation maritime de Rhodes? C'est

(1) FUSTEL DE COULANGES, *La cité antique*, chap. xv.

là une question à laquelle aucune réponse certaine ne peut être faite.

En 1591 et 1596 fut publié à Bale, sous le titre de *Lois rhodiennes*, un recueil de lois maritimes dont l'authenticité n'a jamais été établie.

Il ne semble pas d'ailleurs que les lois rhodiennes aient contenu des dispositions touchant le droit international maritime proprement dit. Elles étaient essentiellement des lois commerciales ou pénales. Elles n'ont donc, à notre point de vue, qu'une importance relative due à l'influence qu'elles exercèrent pendant longtemps sur l'organisation du commerce maritime dans la Méditerranée.

56. — J'ai fait observer déjà que l'existence d'un droit international supposait la reconnaissance d'une société des nations dans laquelle des règles identiques présideraient à l'exercice de l'activité des différents membres. Cette notion d'une communauté de droit que l'égoïsme romain n'avait jamais entrevue, fut révélée au monde par le christianisme. En affirmant l'égalité et la fraternité de tous les hommes, le Christ rendait possible désormais l'organisation de rapports pacifiques entre les différentes sociétés, rapports soumis à des règles fondées sur les principes de justice et de charité.

§ 3. — *De la chute de l'Empire au traité de Westphalie.*

57. — Cependant il s'écoula longtemps encore avant que l'influence de la religion nouvelle se fit sentir dans le domaine du droit international. L'invasion des Barbares et le chaos qui accompagnèrent la chute de l'Empire laissèrent d'abord la force dominer en maîtresse souveraine sur les débris du monde romain. L'individualisme poussé aux dernières limites menait à l'anéantissement de la notion de l'État. La restauration de l'empire d'Occident tentée par Charlemagne n'était pas née viable. Maintenir assujettis à une direction unique des peuples qui s'ignoraient et ne se sentaient pas encore d'intérêts communs, était un tour de force que les successeurs du grand Empereur

ne pouvaient pas continuer. La féodalité naquit sur les ruines de l'éphémère empire d'Occident. Elle était le produit nécessaire du respect des envahisseurs pour la force physique et pour l'individualité humaine. Fondé sur le *Faustrecht* (droit du poing) et l'individualisme le plus absolu, le régime féodal était assurément bien peu propice à la naissance et au développement d'un droit commun international. Et cependant, c'est au moment où il est dans son plein épanouissement que pour la première fois les peuples de l'Europe occidentale ont conscience d'une communion jusque-là ignorée. Sous la parole ardente d'un moine, le grand mouvement des croisades se dessine et les réunit à l'assaut de l'Orient. Les croisades, observé très justement Amancio Alcorta, créèrent entre tous les peuples de l'Occident une solidarité qui devait plus tard amener la chute du régime féodal. « L'isolement propre au régime féodal était brisé : le péril commun et l'unité de croyance offraient au monde un des phénomènes les plus influents du christianisme dans l'ordre international (1). » On en sera que juste d'ailleurs en reconnaissant que la rupture de l'isolement féodal avait été admirablement préparée par la curie romaine, dont les prétentions à faire de chaque prince chrétien le mandataire et le délégué du Pape dans l'exercice du pouvoir temporel, ne tendaient à rien moins qu'à restaurer au profit des successeurs de saint Pierre un empire universel soumis à leur haute direction, et, en tout cas, devait aboutir à inspirer aux seigneurs féodaux le sentiment d'une communauté d'allégeance et de soumission. Ce sentiment ne put évidemment que hâter et faciliter la tâche assumée par les rois, c'est-à-dire la disparition de la féodalité et la formation des grands États.

Mais quand ceux-ci vont être constitués, la papauté ne sera plus en état d'achever son œuvre. La domination même qu'elle a exercée pendant la période féodale l'a gâtée. Le relâchement des mœurs et de la discipline dans l'Église a fait naître dans presque toute l'Europe un sentiment de réprobation et de protestation. La réforme depuis longtemps nécessaire et vainement

(1) *Cours de droit international public*, t. I, chap. vi, § 4.

attendue va donner lieu à un schisme qui détachera de l'Église catholique les pays du nord de l'Europe et diminuera son autorité dans ceux qui lui sont demeurés fidèles. La rupture de l'unité de foi, la disparition rapide de la suprématie de l'Église, cette force qui jusqu'alors avait créé et maintenu une sorte de société des nations de l'Europe, ne vont-elles pas compromettre tous les résultats jusqu'alors acquis et ramener à l'isolement primitif? On eût pu le craindre; cependant il n'en fut rien. La société des États européens se trouvait déjà, au moment de la réforme, assez fortement constituée pour pouvoir se passer de la tutelle des pontifes romains. L'extension du commerce international, la conscience d'une certaine solidarité acquise à la suite des croisades au contact du monde musulman, avaient créé entre les nations occidentales des liens assez forts pour suppléer à l'ancienne action dirigeante de la papauté et leur faire comprendre la nécessité d'organiser juridiquement leur coexistence. Les traités de Munster et d'Osnabrück, qui en 1648 clôturèrent la période des guerres religieuses, en même temps qu'ils consacrent l'émancipation des anciens pupilles de l'Église, constatent la naissance d'une nouvelle société des nations civilisées et l'existence d'un droit commun appelé à régir leurs relations réciproques. 1648 est la date d'avènement du droit international moderne. L'époque historique antérieure, dont je viens d'esquisser à grands traits la physionomie, n'est qu'une période d'incubation.

58. — Je n'ai fait connaître jusqu'alors que les causes générales de l'éclosion du droit international en Europe. Il me faut maintenant préciser davantage et indiquer les différents points à propos desquels se sont produites ses premières manifestations.

59. — A signaler tout d'abord l'apparition, dans cette période, de la notion de l'État souverain et indépendant, possédant déjà les caractères internationaux que nous lui attribuons aujourd'hui. L'idée fut longue à se dégager des entraves créées par la force absorbante et centralisatrice de Rome et par les prétentions de l'Empire se considérant comme seul héritier des Césars romains. Mais en 1648 l'indépendance de fait et de droit des grands États

est chose acquise. La base essentielle de la société internationale est trouvée. C'est là une conquête nouvelle. Car la notion des États considérés comme personnes internationales distinctes et indépendantes était inconnue des Romains aussi bien que de la féodalité. Rome ne reconnaît qu'un État, l'État romain. La féodalité ne reconnaît que des seigneurs, des châteaux et des fiefs. Elle ignore l'État.

40. — Leur coexistence même conduit les États qui se sont ainsi formés sur les ruines de la féodalité à pourvoir à l'entretien de relations réciproques. Dans cette voie c'est la papauté qui leur a d'avance montré le chemin, en établissant à Constantinople et auprès des rois francs des représentants permanents désignés sous les noms d'*apocrisarii* ou de *responsales*. C'est là l'origine de nos légations permanentes actuelles. L'exemple donné ainsi par l'Église dès les premiers temps qui suivirent la chute de l'Empire romain sera suivi par les États, et notamment par la France, dans la première moitié du seizième siècle.

41. — Avant même qu'ait été adoptée l'institution des légations permanentes, qui ne se développera que dans la période suivante, alors que les nations éprouveront le besoin de se surveiller mutuellement et de s'observer sans discontinuité, la diplomatie est pratiquée comme art et enseignée comme science en Italie. « Dès le commencement du treizième siècle, Venise « organisa son service diplomatique par une série de décrets « réglant la condition personnelle des agents, la durée de leur « mission et leurs devoirs respectifs. On donna d'abord aux « agents diplomatiques le titre officiel de *oratores, oratorii*, puis « au milieu du quatorzième siècle celui de *ambixiatores, ambixi- « ciatori* (1). »

42. — C'est également pendant la période présente qu'apparaissent les premiers consulats. La loi des Visigoths fait pour la première fois allusion à des consuls établis en pays étrangers et chargés d'assurer la protection des nationaux. Au milieu des bouleversements politiques qui signalent la période féodale, surtout dans sa dernière partie, l'institution des consu-

(1) AMANCIO ALCORTA, *op. cit.*, t. I, chap. vi, § 8.

lats avait presque disparu en Europe. A la suite des croisades elle se rajeunit sur le sol de l'Orient, où elle avait été importée, et, grâce aux Capitulations, va y acquérir un développement jusqu'alors inconnu.

43. — Dans les relations internationales l'influence pacificatrice de la papauté se fait sentir. L'arbitrage et la médiation apparaissent exercés plus d'une fois par les pontifes romains qui, par l'institution des Trêves de Dieu, parviennent à assurer momentanément la paix du monde.

44. — Mais c'est surtout en matière maritime que les progrès du droit international sont sensibles dans notre période. On ne s'en étonnera pas assurément, si l'on réfléchit que les croisades, en ouvrant l'Orient à l'Occident, avaient eu pour résultat nécessaire de refaire de la Méditerranée, longtemps fermée aux vaisseaux de l'Occident, une grande voie commerciale comme elle l'était au beaux temps de l'Empire romain. Plus tard, la découverte de l'Amérique et celle de la route des Indes ne purent que donner une importance plus considérable encore au commerce maritime.

Des compilations ou codifications nombreuses constatent les usages ou établissent des lois nouvelles de la mer. Je dois faire connaître au moins les principales, en observant toutefois dès à présent qu'elles n'ont pas toutes, au point de vue du droit international public, l'importance que souvent on leur attribue.

Les *Assises de Jérusalem*, dont nous ne possédons aujourd'hui qu'un texte assurément remanié, renfermaient déjà, dans leurs parties afférentes à la Cour des bourgeois, quelques dispositions relatives au droit maritime international. Le chapitre XLVI, notamment, supprimait l'ancien droit d'épave ou de naufrage.

Les *Ordonnances maritimes de Trani*, puis surtout les *Tables d'Amalfi*, qui furent sans doute rédigées à peu près à la même époque, jouirent pendant longtemps, en matière maritime, d'une autorité très considérable dans le bassin de la Méditerranée.

Sur l'Océan, les *Rôles ou jugements d'Oléron*, compilation généralement attribuée à la reine Éléonore, duchesse de Guyenne, devinrent bientôt la règle commune de la mer. Toutefois ces différents recueils contiennent encore très peu de disposi-

tions posant de véritables règles de droit des gens. C'est surtout comme sources du droit commercial maritime moderne que tous trois, et particulièrement le dernier, présentent une réelle importance. Reproduits plus ou moins exactement dans les *Sentences de Damme*, les *lois de Westcapelle* et peut-être même dans le *Droit maritime de Wisby*, les rôles d'Oléron ont plus tard inspiré sur bien des points les rédacteurs de la *Grande ordonnance de 1681*.

Les deux compilations législatives de notre période qui présentent le plus d'intérêt, parce qu'elles fournissent de véritables solutions du droit maritime international, sont le *Consulat de la mer* et les *Siete Partidas*.

Si l'on accepte l'opinion de Pardessus, le *Consulat de la mer* ne serait pas, à proprement parler, un Code de lois maritimes, mais un résumé des usages suivis dans le bassin de la Méditerranée. Où fut-il rédigé? Les uns l'attribuent à la France; les autres à Barcelone. Quoi qu'il en soit, il constitue assurément l'œuvre la plus considérable de la période présente au point de vue de la fixation du droit maritime international. Il renferme, relativement aux prises et à la neutralité, des dispositions qui pendant fort longtemps furent acceptées et appliquées par les nations maritimes.

Les *Siete Partidas* appartiennent au règne d'Alphonse X de Castille. Le recueil, commencé à Séville en 1256, ne fut mis en vigueur qu'un siècle plus tard par Alphonse XI. Les *Partidas* sont incontestablement une des œuvres législatives les plus complètes du moyen âge. Le droit maritime y est minutieusement réglementé. Les lois de la guerre sur mer sont formulées, au moins sur les points les plus importants, dans les titres XXIV, XXVI et XXVII de la 2^e *Partida*.

Je signalerai enfin comme monument également marquant de notre période le *Guidon de la mer*, qui fut rédigé probablement vers la fin du seizième siècle. Ses dispositions sur les repréailles ont passé presque intégralement dans l'ordonnance française de 1681.

45. — En définitive, en matière de droit maritime, on peut constater des progrès énormes déjà réalisés :

1° Le *droit de naufrage*, vestige de la barbarie antique, en vertu duquel les navires et les marchandises naufragés étaient considérés comme de bonne prise pour ceux qui s'en emparaient, puis plus tard attribués au roi, disparaît sous l'action combinée du pouvoir civil et de l'Église. Il est peu à peu converti en un impôt perçu au profit du souverain sur les objets sauvés.

2° La condition des bâtiments et des marchandises neutres au regard des belligérants est précisée. Les règles admises sont la liberté des bâtiments neutres, la saisissabilité des marchandises ennemies sous quelque pavillon qu'elles voyagent, et l'insaisissabilité absolue des marchandises neutres.

3° Comme conséquence nécessaire des règles précédentes, dut apparaître le droit de visite des bâtiments neutres. Nous n'avons pas à cet égard de renseignements précis. Mais le raisonnement d'Amancio Alcorta (1) semble absolument probant.

« Quand, en vertu du droit de représailles, on attaquait sans « déclaration de guerre les premiers navires de guerre que « l'on rencontrait pour les capturer, *si on était le plus fort*, « comme disait l'*Étendard de la mer*, on ne devait guère être « plus scrupuleux sur les moyens de s'assurer par une visite « préalable si ces navires ou leurs chargements dépendaient « de l'État ennemi. D'ailleurs, lorsque pendant une longue « suite de siècles la confiscation de marchandises ennemies « transportées sur des navires neutres fut le droit commun de « la mer, le droit de visite n'était-il pas, comme le fait remar- « quer Pardessus, une conséquence évidente de cet usage ? Les « vexations et les inconvénients qui résultaient du droit de « visite perdaient alors leur importance devant les spoliations « et les ruines qu'impliquait le droit de capture. »

4° Les représailles sont organisées et réglementées.

46. — Malheureusement les progrès ont été beaucoup moins sensibles dans toutes les autres relations relevant du droit international.

a) L'exercice du *droit d'aubaine*, bien que restreint en ce qui

(1) *Op. cit.*, chap. vi, § 8.

concerne certaines catégories d'étrangers, demeure cependant le droit commun.

b) La découverte de l'Amérique en 1492, celle du cap de Bonne-Espérance et de la route des Indes par les Portugais, ont mis les États du vieux monde en présence de terres inconnues. Mais, hélas ! les principes exacts applicables à l'acquisition du droit de souveraineté ne sont pas entrevus. La priorité de découverte est généralement considérée comme un titre suffisant. Mieux encore, on voit le Portugal et l'Espagne faire procéder par le pape Alexandre VI, le 4 mai 1493, au partage entre elles de continents inexplorés ou même inconnus (1). Le traité de Tordesillas, signé par les représentants des deux royaumes, le 7 juin 1494, tout en modifiant la ligne de démarcation tracée par la bulle Alexandrine, n'est en définitive que la reconnaissance de la validité du titre résultant de l'attribution faite par le Souverain Pontife.

c) Sur le continent nouveau, les droits des populations indigènes sont entièrement méconnus. Les conquérants procèdent vis-à-vis d'elles comme ils procéderaient vis-à-vis de bêtes fauves, violant sans scrupule les lois les plus élémentaires de l'humanité.

d) Pour suppléer à l'insuffisance des Indiens récalcitrants, Charles-Quint organise le recrutement de travailleurs noirs sur les côtes de l'Afrique. La traite, ce fléau que les efforts des Puissances civilisées n'ont pu encore faire disparaître, est organisée.

e) La guerre qui, depuis l'antiquité, n'a pas changé de caractère, se poursuit avec la même barbarie. L'institution de la

(1) La bulle Alexandrine attribuait aux rois de Castille et d'Aragon toutes les terres découvertes ou à découvrir situées à l'ouest d'un méridien passant à cent lieues des îles Açores et de celles du cap Vert, à moins qu'elles n'aient été occupées par un autre prince chrétien antérieurement au jour de Noël 1492. Une bulle postérieure de quelques mois annula même toutes les concessions dont les terres en question

auraient pu être l'objet de la part du Saint-Siège au profit de Puissances autres que l'Espagne. Le Portugal, directement atteint, réclama, mais vainement, près de la Cour de Rome. Il dut entamer avec l'Espagne des négociations directes qui aboutirent au traité de Tordesillas, reculant à trois cent soixante-dix lieues à l'ouest des îles du cap Vert la ligne primitivement tracée par Alexandre VI.

chevalerie a incontestablement introduit dans la lutte (au moins entre chevaliers) une loyauté que l'antiquité ne connaissait pas. Mais le respect de la propriété privée, de la population inoffensive, n'existe pas encore. Le prisonnier est toujours laissé à l'entière discrétion du vainqueur. Le système des rançons, appliqué aux ennemis de quelque importance, doit être considéré comme suggéré plutôt par la misère des temps que par des idées d'humanité.

f) Enfin l'idée même de l'égalité et de l'indépendance des États n'est pas encore née. Ce sera la grande conquête réalisée en 1648, dans les traités dits de Westphalie.

§ 4. — *Des traités de Westphalie (1648)
au Congrès de Vienne (1815).*

47. — La réunion des représentants de presque tous les États européens à Munster et à Osnabrück en une sorte de communauté internationale était un fait sans précédent dans l'histoire. « Il n'y avait pas encore eu, écrit F. de Martens (1), dans « la vie antérieure des nations européennes, soit au moyen âge, « soit dans l'antiquité, un seul exemple d'une réunion des repré- « sentants des divers États, examinant leurs affaires en com- « mun et prenant des décisions obligatoires pour tous. » Cette assemblée même était l'attestation matérielle d'un nouveau sentiment dans le monde international, celui de la solidarité des intérêts des États européens. C'est à ce point de vue surtout que la paix de Westphalie présente pour nous une importance tout à fait extraordinaire. Cette société des États qui vient ainsi de se fonder va reposer désormais sous la sauvegarde de deux idées : celle de la liberté religieuse, et celle de l'équilibre politique à assurer et maintenir dans son sein. La liberté du culte, déjà garantie par la paix d'Augsbourg, était confirmée au profit des luthériens et des calvinistes (traité d'Osnabrück, art. 5, § 1^{er}, et art. 7). Un certain équilibre entre les divers

(1) *Op. cit.*, t. I, § 21.

États européens était cherché et réalisé par les dispositions des traités qui, en rendant les États allemands presque indépendants de l'Empereur, tendaient à faire disparaître la prépotence de la maison d'Autriche, non moins que par celles qui introduisaient dans la constitution intérieure de l'Empire deux éléments étrangers, la France et la Suède, ou reconnaissaient l'indépendance et l'autonomie définitive de la Suisse et de la Hollande. Ces deux principes dominant aujourd'hui encore les relations internationales. Le premier, qui n'est qu'une application des idées de liberté et de justice, est incontestablement une conquête définitive de la civilisation. Le second, malgré la faveur dont il continue à jouir, n'est guère qu'un expédient souvent impuissant, quelquefois dangereux, pour assurer la paix et la sécurité des sociétés européennes. Trop souvent, la prétendue nécessité de maintenir entre elles un équilibre des forces a servi à colorer de justice toutes sortes de spoliations, de violences et d'iniquités. C'est en son nom qu'a été effectué le partage de la Pologne, qu'ont été entrepris ou soutenues les guerres incessantes de la fin du dix-septième et du dix-huitième siècle. N'est-ce pas de lui enfin qu'on a fait dériver le prétendu droit d'intervention dont il a été si fréquemment usé à la fin du siècle dernier et au commencement du siècle présent ?

Le principe de l'équilibre politique était à peine conçu, et n'avait même pas encore été formellement exprimé, qu'une des Puissances signataires de la paix de Westphalie, la France, cherchait à le violer et parvenait, pendant un certain temps, à établir en Europe son hégémonie incontestée. L'ambition de Louis XIV fut, pendant presque toute la durée de son règne, de préparer la réunion, sur la tête d'un prince de la maison de Bourbon, des deux couronnes de France et d'Espagne. Il ne renonça à ce projet, dont la réalisation eût fait de la France la maîtresse de l'Europe, qu'en 1713. La paix signée à Utrecht stipulait que la France et l'Espagne ne pourraient jamais être réunies sous le même sceptre.

La prépondérance exercée par la France pendant la seconde moitié du dix-septième siècle, jointe à l'éclat dont avaient brillé à cette même époque les lettres françaises, avait amené la sub-

stitution de la langue française au latin comme langue diplomatique. Le privilège accordé au français, justifié d'ailleurs par les qualités de netteté et de précision de la langue, survécut à la disparition de l'hégémonie française après les désastres du règne de Louis XV.

L'histoire du dix-huitième siècle, envisagée jusqu'au moment où éclate la Révolution française, nous montre des changements très considérables réalisés dans la composition de la société internationale européenne. Deux États nouveaux paraissent sur la scène : ce sont la Prusse et la Russie. En 1701, Frédéric I^{er}, électeur de Brandebourg, se fait couronner roi de Prusse, malgré l'opposition de l'empereur d'Allemagne, au détriment duquel ses successeurs vont, dans les années suivantes, agrandir les possessions de la nouvelle couronne. La guerre de Sept ans et le traité de Hubertsbourg (1763) assurent en Allemagne au nouveau royaume une situation à peu près égale à celle de l'Autriche. — La lutte presque incessante qui depuis longtemps divisait les deux Puissances du Nord, la Suède et la Russie, se termine en 1721, au profit de cette dernière, par la paix de Nystadt. « La paix de Nystadt, dit F. de Martens, consacra les relations permanentes et régulières de la nation russe avec l'Europe occidentale. A partir de cette époque, la Russie devint membre indispensable de la communauté européenne, et, dans le courant du dix-huitième siècle, aucune question internationale de grande ou de petite importance ne fut tranchée sans son concours (1). »

Par contre, un ancien État qui avait joué pendant les siècles précédents un rôle important dans l'histoire de l'Europe, disparaît. Après deux premiers démembrements subis en 1772 et en 1793, la Pologne est définitivement partagée et absorbée par ses trois puissants voisins, la Russie, l'Autriche et la Prusse, en 1795. Deux autres États, la Suède et la Hollande, perdent le rang qu'ils avaient jusque-là occupé dans la société européenne et passent dans la catégorie des Puissances de second ordre.

En Orient, le dix-huitième siècle est signalé par l'affermisse-

(1) *Op. cit.*, § 23 *in fine*.

ment de l'influence des nations occidentales représentées par la France, qui obtient, en 1740, la concession par la Sublime Porte d'une Capitulation engageant les successeurs à venir du sultan signataire. La condition des Européens dans les territoires dépendant de la Porte Ottomane est ainsi établie sur des bases stables et durables, celles sur lesquelles elle repose encore aujourd'hui.

En Amérique, les colons anglais lèvent contre la mère patrie le drapeau de la révolte et de la liberté, et parviennent, avec l'aide de la France, à conquérir leur indépendance définitive.

Le déclin du dix-huitième siècle est enfin marqué par le grand mouvement de la Révolution française. L'affirmation du principe nouveau de la souveraineté nationale succédant en France à l'absolutisme royal qui forme encore le fond du droit public commun des États européens, est un défi jeté aux monarchies absolues qui le relèvent dans la fameuse déclaration de Pilnitz. On sait l'issue malheureuse de leur intervention. Les guerres de la Révolution, entreprises au nom de la liberté et pour l'émancipation des peuples, n'eurent plus, quand la France fatiguée de désordre et d'anarchie eut abdiqué sa liberté entre les mains du premier Empereur, que le caractère de guerres de conquête absolument injustifiables. Et cependant, quand, après un quart de siècle de lutttes, la France à bout de forces dut déposer les armes, elle put constater que le but originaire avait été en partie atteint. Le principe du droit divin était ébranlé en Europe. Une transaction entre lui et l'idée de la souveraineté du peuple était devenue nécessaire. Ce principe de la souveraineté du peuple (et par suite de la subordination de l'État à la nation), qui allait modifier rapidement le droit constitutionnel des diverses sociétés européennes, ne devait produire que plus tard ses conséquences dans les relations réciproques de ces sociétés. Le Congrès de Vienne, qui clôt notre période et qui, il faut bien le reconnaître, va ouvrir pour l'Europe une ère de prospérité et de tranquillité telle qu'elle n'en avait pas connu depuis longtemps, ne cède encore rien aux théories nouvelles, et maintient intact le principe ancien du droit divin des princes, de la subordination de la nation à l'État.

48. — Les guerres qui s'étaient succédé de 1648 à 1815 avaient été si rapprochées, poursuivies avec tant d'acharnement qu'on serait tenté, au premier abord, de croire que l'espace de temps compris entre ces deux dates constitue, sinon une période de recul, du moins une époque de stagnation pour le droit international. Et cependant il n'en est rien. A travers ces luttes mêmes, des progrès incontestables avaient été réalisés par le droit des gens de la paix aussi bien que par celui de la guerre.

49. — C'est à dater de 1648 que le régime des légations permanentes, déjà adopté à titre exceptionnel par quelques États pendant la période précédente, commence à faire partie du droit commun international. Le même besoin qui avait conduit les États à entretenir les uns auprès des autres des représentants chargés de la surveillance et de la défense de leurs intérêts réciproques, les amena tout naturellement à assurer à ces représentants une situation qui leur permit d'accomplir utilement leur mission. De là l'affermissement du principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques et l'apparition de l'idée de leur prétendue exterritorialité considérée comme source de tous les privilèges et immunités qui leur étaient reconnus.

49 bis. — De 1735 à 1740, les Capitulations obtenues de la Porte Ottomane avaient dû être renouvelées jusqu'à seize fois (1). « Les Capitulations avec les nations chrétiennes ne furent pendant longtemps regardées que comme des armistices, de simples concessions que les sultans qui les avaient faites pouvaient toujours révoquer (2). »

En 1740, l'ambassadeur de France à Constantinople profite du prestige que le règne de Louis XIV avait acquis à sa patrie et de la grande autorité que lui-même avait su prendre auprès de la Porte, pour faire signer par Mahmoud I^{er} la grande Capitulation qui rappelle et confirme pour toujours, en les étendant, les droits reconnus par les Capitulations temporaires antérieures. Par elle l'Orient est définitivement ouvert au commerce de

(1) FÉRAUD-GIRAUD, *De la juridiction française dans les échelles du Levant et de Barbarie.*

(2) A. BENOIT, *Étude sur les Capitulations*, p. 14.

l'Occident ; le principe d'une sorte d'exterritorialité des Européens dans l'Empire ottoman est irrévocablement acquis ; les prérogatives des consuls occidentaux sont définies et précisées. En résumé, le droit applicable aujourd'hui encore aux relations internationales de l'Orient et de l'Occident apparaît nettement formulé.

50. — La dernière partie de notre période voit enfin s'affirmer et triompher les idées nouvelles de liberté dont la formule définitive se trouvera dans la Déclaration des droits de l'homme. Les colons anglais de l'Amérique du Nord ont combattu les premiers pour elles, et, avec le secours de la France monarchique, ont réussi à en faire application à leur profit. Leur alliée entre à son tour en possession de sa liberté, et ses armées victorieuses vont pendant vingt-trois ans propager l'idée de la souveraineté populaire et de la fraternité humaine dans les différents pays qu'elles occuperont. Constatons avec F. de Martens (1) que cela explique pourquoi, au commencement, les Français ne rencontrèrent pas cette haine et cette résistance que les souverains des pays attaqués espéraient voir éclater chez leurs sujets. — L'exemple des États-Unis de l'Amérique du Nord et de la France ne tarda pas à être suivi par les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud. En 1815, au moment où se termine notre période, ou bien elles ont acquis déjà leur émancipation, ou bien elles soutiennent la lutte qui doit les y conduire.

51. — Si nous jetons un coup d'œil sur le droit de la guerre, nous aurons à constater la réalisation d'un progrès énorme. La véritable notion de la guerre est enfin trouvée. La guerre existe entre les États, et non plus entre les citoyens d'un État et ceux de l'autre. C'était là un principe fécond qui devait naturellement et nécessairement conduire à atténuer les malheurs et les ruines qu'elle entraîne avec elle. Sans doute les guerres conduites par Turenne, par Catinat, voire par Napoléon, le furent souvent avec une dureté excessive. Mais le fait même de reprocher aux uns et aux autres les attentats commis contre

(1) *Op. cit.*, § 28.

les personnes ou les biens des non-combattants, prouve que la guerre s'était déjà singulièrement humanisée à l'époque que nous envisageons. Les prisonniers n'ont plus à craindre l'esclavage. En 1758, Vattel affirme comme expression des principes reçus qu' « on est en droit de s'assurer de ses prisonniers, et pour cela de les lier même, s'il y a lieu de craindre qu'ils ne se révoltent ou s'enfuient; mais rien n'autorise à les traiter durement, à moins qu'ils ne se soient rendus personnellement coupables envers celui qui les tient en sa puissance. En ce cas, il est maître de les punir. *Hors de là, il doit se souvenir qu'ils sont hommes et malheureux* (1). »

Les blessés et malades, et avec eux les médecins et aumôniers qui leur apportent les secours de l'art ou de la religion, sont dans nombre de guerres l'objet de stipulations particulières assurant leur respect et leur sécurité. En 1759, la France, la Prusse et la Grande-Bretagne conviennent de reconnaître une sorte de neutralité aux blessés, malades, médecins ou aumôniers, et s'engagent à faire soigner les blessés de part et d'autre, sans distinction de nationalité, etc... Ces principes d'humanité deviendront bientôt le droit commun des peuples civilisés (2).

52. — La plupart des guerres aboutissent à des annexions de territoire au profit du vainqueur. Ici encore, il me faut signaler en passant l'apparition d'un principe nouveau admis aujourd'hui dans la pratique internationale. Dès 1640, nous voyons dans la capitulation d'Arras reconnaître aux habitants des villes cédées à la France la possibilité de conserver leur allégeance ancienne en émigrant. Une clause de ce genre se retrouve dans la plupart des traités d'annexion postérieurs (V. art. 17 du traité de Ryswick, art. 14 du traité d'Utrecht, art. 9 *in fine* du traité de Campo-Formio, art. 13 de la paix d'Amiens 1804, art. 17 du traité de Vienne du 30 avril 1814).

53. — Comme dans la période précédente, c'est surtout en matière maritime que les progrès du droit international vont être sensibles.

(1) VATEL, *Le droit des gens*, liv. III, chap. VIII.

genre dans GUELLE, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 148.

(2) Voir d'autres conventions de ce

Grotius, dans son célèbre opuscule intitulé *Mare liberum*, a théoriquement établi le principe de la liberté des mers. Les efforts de la Hollande et de la France l'ont fait prévaloir et l'ont introduit définitivement dans la pratique internationale. Malgré les efforts de l'Angleterre, rêvant déjà pour elle l'empire de l'Océan, la liberté du commerce des neutres avec les ports des belligérants, en cas de guerre maritime, est reconnue. Exception est faite en ce qui concerne la contrebande de guerre, qui ne comprend encore que les armes, munitions, et un nombre assez limité d'objets pouvant servir à un usage immédiat et direct pour la continuation de la lutte.

Le droit de blocus maritime venant limiter ou supprimer la faculté pour les neutres de trafiquer avec un port de l'ennemi fait son apparition pendant notre période. Malheureusement la règle rationnelle en vertu de laquelle le blocus doit être effectif pour être obligatoire est encore discutée. La note communiquée par la Russie en février 1780 à la France, à l'Angleterre et à l'Espagne, note qui fut l'origine de la convention de *neutralité armée* à laquelle accédèrent presque toutes les Puissances maritimes, précise bien qu'à l'avenir, ne sera considéré comme port bloqué, inaccessible aux neutres, que celui dont l'entrée sera interdite par des forces permanentes et suffisantes pour en rendre l'accès dangereux. Mais cela n'empêchera pas que notre période n'atteigne presque sa fin sous l'empire du fameux décret de 1806, établissant le blocus continental, c'est-à-dire fermant aux Anglais tous les ports du continent.

En ce qui concerne la saisissabilité des marchandises neutres, l'application du principe *navires libres, marchandises libres*, entré dans les usages maritimes. Il est reconnu par l'Angleterre dans de nombreux traités passés avec le Portugal en 1654, avec la France en 1677, avec la Hollande en 1688, et par la majorité des conventions de commerce et de navigation signées à cette époque. Abandonné par l'Angleterre au cours de la guerre maritime qu'elle soutint contre la France en 1756, il n'en continue pas moins à constituer le droit commun maritime de l'Europe, sauf nouvelles dérogations apportées à la fin du siècle, au cours de la lutte entre l'Angleterre et la France,

tant par un décret de la Convention nationale (1793), déclarant de bonne prise les marchandises anglaises même sous pavillon neutre, que par le rétablissement par l'Angleterre de la règle dite de la guerre de 1756.

Si les marchandises ennemies sont, en règle générale, considérées comme insaisissables sous pavillon neutre, par contre les marchandises neutres sont saisissables sous pavillon ennemi. A la règle *navires libres, marchandises libres*, on oppose *navires ennemis, marchandises ennemies*. Ainsi en fut-il tout au moins jusqu'à la Convention de neutralité armée de 1780, dont les signataires reconnurent libre la marchandise neutre sur navire ennemi, sauf le cas où elle constituerait de la contrebande de guerre.

Nous voyons ainsi se former dès cette époque plusieurs des règles aujourd'hui admises en matière de droit maritime. Elles recevront leur formule définitive dans la Déclaration de Paris de 1856.

Moins riche que la précédente en textes législatifs et compilations relatives au droit de la mer, la période présente voit cependant paraître l'*Acte de navigation* anglais de 1651, et la fameuse Ordonnance de la marine de Louis XIV (1681), aussi sage et prévoyante dans ses dispositions purement civiles et commerciales, qu'elle est tyrannique et injustifiable dans celles relatives à la guerre maritime.

§ 5. — *Du congrès de Vienne (1815) jusqu'à nos jours.*

54. — Réuni après la commotion qui, pendant près d'un quart de siècle, venait de secouer le continent, le Congrès de Vienne se trouvait nécessairement appelé à fixer la carte politique de l'Europe, si souvent et si profondément modifiée à la suite des guerres de la Révolution et de l'Empire, non moins qu'à déterminer les principes qui devaient désormais constituer la base fondamentale du droit public européen. Pour faire œuvre durable à l'un et à l'autre point de vue, il eût fallu tenir un large compte des aspirations et des idées nouvelles que les

armées françaises avaient introduites et propagées partout dans leur promenade victorieuse, constater franchement l'avènement des nations à leur majorité, leur droit naturel à diriger elles-mêmes leurs destinées, et satisfaire, dans la mesure du possible, à leurs légitimes revendications. Telle ne fut pas, il s'en faut de beaucoup, l'esprit qui anima les plénipotentiaires de Vienne et dicta les résolutions prises. Voilà pourquoi, à l'heure présente, c'est-à-dire à soixante-quinze ans d'intervalle, il ne reste rien ou à peu près rien de leur œuvre. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer la carte de l'Europe en 1815 et en 1891.

Les décisions du Congrès ont toutes pour point de départ commun ces deux idées générales : 1° reconstitution du système européen sur le droit historique et, par conséquent, consécration du *principe de la légitimité*; 2° établissement et maintien en Europe de l'équilibre des forces, imaginé en 1648 et au nom duquel tant de sang avait déjà été versé. Le pacte conclu à Paris par l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'empereur de Russie, le 26 septembre 1815, et auquel Louis XVIII accéda le 19 novembre de la même année, caractérise nettement les tendances auxquelles obéissaient à cette époque les arbitres du sort des peuples de l'Europe.

Confirmée et précisée le 20 novembre de la même année, la Convention conclue personnellement, deux mois auparavant, par les souverains alliés, devient le traité de la Sainte Alliance au bas duquel la France apposa sa signature le 15 novembre 1818. Il établissait entre les contractants une sorte d'obligation solidaire à assurer le maintien de l'ordre de choses établi. Ceux-ci s'engageaient à s'opposer en commun à tout changement dans la carte nouvelle de l'Europe, et à prévenir ou réprimer toutes tentatives, dans l'un quelconque des États européens, de renverser le gouvernement légitime. Le droit d'intervention, reconnu déjà dans l'acte de Vienne, était ainsi nettement formulé et affirmé. L'histoire des années qui suivirent nous montre que la résolution prise ne demeura pas purement théorique et platonique. Érigée, ainsi que l'observe

Calvo (1), « *en principe de droit conventionnel* » par les traités de Troppau et de Laybach, elle est appliquée par l'Autriche, la Prusse et la Russie au royaume des Deux-Siciles, où ces Puissances viennent fournir leur appui au gouvernement des Bourbons dans la répression d'une insurrection populaire. A la suite du Congrès de Vérone en 1822, la France intervient en Espagne au profit de la monarchie absolue, avec l'assentiment formel des cabinets de Berlin, de Vienne et de Saint-Pétersbourg. L'Angleterre elle-même, qui jusqu'alors avait affirmé sa répugnance pour la politique d'intervention, intervient à son tour dans les affaires intérieures du Portugal.

Mais ce système de compression, si rigoureusement qu'il fût appliqué, ne put empêcher le développement des idées de liberté et d'indépendance que la Révolution française avait semées en Europe.

En 1821 la Grèce se soulève et entame la lutte glorieuse qui la conduira, grâce à l'appui de l'Europe, à son indépendance (2). (Convention de Londres du 7 mai 1832.)

En Amérique, les colonies espagnoles que nous avons montrées pendant la période précédente combattant pour leur autonomie, la voient enfin reconnaître par les Puissances européennes.

Le renversement de la monarchie légitime en France est le signal d'une explosion de l'esprit révolutionnaire dans les provinces belges du royaume des Pays-Bas. Leur insurrection couronnée de succès a pour résultat la reconnaissance en Europe d'un nouvel État. (Traité du 15 novembre 1831 et du 19 avril 1839.)

En Italie, les Romagnes se soulèvent contre le gouvernement pontifical. A titre de protestation contre l'intervention de l'Autriche en faveur de celui-ci, la France occupe la citadelle d'Ancône et y tient garnison jusqu'au retrait des troupes impériales. Dans le nord de la Péninsule, la lutte d'où sortira

(1) *Op. cit.*, 4^e édit., t. I, p. 76.

(2) La révolte de l'Égypte, sous la direction de Mehemet-Ali et de son fils Ibrahim-Pacha, bien qu'elle ait abouti à la reconnaissance d'une quasi-indé-

pendance, ne saurait être assimilée en rien à l'insurrection de la Grèce. L'ambition seule d'un gouverneur de génie, bien plutôt que les aspirations des populations à la liberté, en fut la cause.

tard le nouveau royaume d'Italie est commencée entre la Prusse et l'Autriche.

La Révolution française de 1848 produit son contre-coup presque tous les États de l'Europe, et détermine en France, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, un réveil des idées libérales et des tendances nationales.

En 1850, trente-cinq ans après la signature de l'acte de Vienne, nul parmi les gouvernements des États européens (la Prusse exceptée) ne serait en situation de faire application des principes qui ont inspiré les plénipotentiaires de 1815.

Le sentiment de la souveraineté populaire, de la suprématie de la nation sur l'État, a fait surgir un principe nouveau auquel bien des modifications vont, dans la seconde moitié de ce siècle, être apportées à la carte de l'Europe : le principe des nationalités. Même race, mêmes tendances, mêmes aspirations : même gouvernement ; ainsi peut-il se résumer. Formulé et appliqué d'abord par l'Italie, qu'il conduira à son unité, encouragé et vigoureusement soutenu par le gouvernement du second Empire français, qui, en son nom, réalisera l'annexion de la Savoie et de Nice, ambitionnera la Belgique et perdra la Pologne-Lorraine, le principe des nationalités sera invoqué par l'Allemagne en 1866, lorsqu'elle s'incorporera les duchés de Schleswig et de Holstein, en 1871, lorsqu'elle revendiquera l'Alsace et la Lorraine. C'est en son nom que s'effectuera en 1878 (Traité de Berlin) le démembrement de l'Empire ottoman et l'érection en États indépendants, du Monténégro, de la Serbie et de la Roumanie.

L'idée de la réunion sous un même gouvernement des peuples ayant le sentiment instinctif de leur communauté d'origine, de leur identité d'aspirations et de tendances, si, en pratique, une application rationnelle en était possible, serait certainement fort satisfaisante et constituerait une conquête précieuse de notre époque. Mais il y a loin de la théorie à la pratique ; et force est bien de reconnaître que, en raison de la difficulté à constater cette communauté, en raison des ambitions et des convoitises que le principe éveille chez tous les peuples, en raison surtout de l'impossibilité qu'il y a en poli-

tique de faire table rase du passé et abstraction du présent, le nouveau principe est d'une application difficile toujours, et dangereuse souvent.

Le système des nationalités, qui semble aujourd'hui être le grand levier de la politique internationale des États européens, n'a pas cependant entièrement supplanté le principe d'un certain équilibre à maintenir entre eux. C'est encore pour la sauvegarde de cet équilibre qu'a été entreprise par la France, l'Angleterre et la Sardaigne, la guerre d'Orient de 1854-1856, que les Gouvernements européens sont intervenus en 1878 dans la querelle entre la Russie et la Porte, et que s'est effectué récemment le rapprochement de la France et de la Russie, destiné à faire contre-poids à la triple alliance des Puissances centrales. On peut même affirmer qu'on y recourra à l'avenir d'autant plus que l'ambition des grands États sera plus excitée par les tentations du nationalisme. Si injustifiable qu'il soit en théorie (1), le principe de l'équilibre politique est le régulateur naturel de l'application du système des nationalités.

Je viens de montrer quelles ont été successivement les idées directrices de la politique internationale dans la période contemporaine. Il me faut immédiatement ajouter que notre époque présente un caractère tout particulier : elle a le sentiment très net d'une certaine communauté ou solidarité d'intérêts entre les nations. Je n'en veux pour preuve que les nombreux Congrès qui ont été réunis pendant la durée de ce siècle, affirmant ainsi de la façon la plus éclatante la reconnaissance de cette solidarité relativement à certaines questions. En 1815, c'est le Congrès de Vienne qui règle la condition générale de l'Europe. En 1856, celui de Paris tranche momentanément la question d'Orient, résolue de nouveau à Berlin en 1878. En 1885, dans la même ville, la très grande majorité des Puissances civilisées signe l'Acte africain. En 1888, à Constantinople, elles s'accordent sur la situation à faire au canal de Suez. En 1891, à Bruxelles, elles organisent en commun la répression de la traite. Grâce au développe-

(1) Voir *infra*, chap. II, t. I, sect. I, n° 85.

ment inespéré du commerce international et des moyens de communication, c'est surtout sur le terrain des intérêts matériels que la solidarité internationale s'affirme. On voit s'établir une Union postale et télégraphique universelle, une Union internationale pour la protection de la propriété littéraire et artistique (Berne 1886), industrielle (Berne 1883), pour la réglementation des transports par chemin de fer (Berne 1890). Une grande convention internationale organise la protection des câbles télégraphiques sous-marins, une autre détermine les mesures destinées à assurer la sécurité de la navigation, etc., etc.

Des liens s'établissent ainsi, plus nombreux de jour en jour, entre les nations civilisées, dénotant l'existence entre elles d'une communauté d'intérêts avérée.

Cette communauté se manifeste, quoique d'une façon moins suivie et moins évidente, dans l'unité assez souvent constatée de l'action des Puissances européennes vis-à-vis des nations de l'Orient ou de l'Extrême-Orient.

En somme, le coup d'œil jeté sur l'histoire du siècle en cours d'achèvement est, il faut bien le reconnaître, consolant. Jamais l'idée d'une communauté de droit et d'intérêts entre les nations n'avait encore été aussi bien entrevue et aussi nettement affirmée. Cet examen serait bien plus consolant encore si l'hostilité tenace de deux grandes Puissances et la nécessité pour l'une d'elles de reconstituer son unité nationale en rétablissant l'intégrité de son territoire, ne condamnaient l'Europe actuelle à l'état de paix armée et de militarisme à outrance qui la ruine.

Comme pour les périodes précédentes, je recenserai rapidement les progrès accomplis soit dans le droit de la guerre, soit dans le droit de la paix, depuis le Congrès de Vienne jusqu'à nos jours.

55. — *Droit de la paix.* Le principe de la liberté de conscience, admis déjà et consacré par les traités de Westphalie, ne pouvait évidemment qu'acquérir une autorité plus considérable à la suite de la Révolution française. On le voit, pendant notre période, formulé et consacré par un certain nombre d'actes internationaux. Les conventions d'établissement passées par les États de l'Europe avec la plupart des républiques de

l'Amérique du Sud en stipulent très souvent l'application. Même chose dans les traités conclus avec les nations de l'Orient ou de l'Extrême-Orient. Le traité de Berlin de 1878 en impose le respect aux États dont il consacre l'indépendance ou la semi-indépendance (1).

56. — Le respect de l'individualité humaine s'est affirmé pendant notre période, bien nettement, à d'autres points de vue encore.

La traite des noirs, ce fléau et cette honte consécutive de la découverte de l'Amérique, est enfin réprouvée par le droit des gens du dix-neuvième siècle. C'est aux plénipotentiaires du Congrès de Vienne que revient l'honneur d'avoir, les premiers, tenté un effort pour assurer sa disparition. Si vagues qu'aient été les stipulations de l'acte de Vienne à cet égard, elles eurent au moins pour effet d'appeler sur la question l'attention des gouvernements. La sollicitude et la persévérance louables de l'Angleterre, la bonne volonté de toutes les Puissances, l'abolition successive de l'esclavage dans tous les États américains, ont rendu déjà la traite plus rare et plus dangereuse. La prise de possession de l'Afrique par les principales nations civilisées, et l'application de la récente convention antiesclavagiste du 2 juillet 1890, permettent d'espérer que le commerce des noirs ne survivra guère au siècle présent.

57. — Une autre manifestation éclatante du respect de la personnalité humaine se trouve dans l'organisation du droit d'émigration et d'option laissé, dans les pays appelés à changer de maître, aux habitants qui désirent conserver leur nationalité ancienne. Cette faculté que nous avons vue naissante à la fin du dix-septième siècle, accordée sans suite ou sous des conditions rigoureuses (2) au dix-huitième, constituée aujourd'hui le droit commun en cas d'annexion (3). Dans la dernière moitié de ce siècle, plusieurs traités ont même été jusqu'à exiger la ratification de l'annexion par un vote favorable des populations.

58. — Au Congrès de Vienne revient l'honneur d'avoir posé

(1) Voir art. 5, 20, 27, 35, 44, 62 du traité.

(2) L'abandon des immeubles pos-

sédés dans les pays annexés était généralement exigé.

(3) Voir *infra*, chap. II, t. I, sect. II.

Le principe de la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux. C'est là encore une conquête précieuse de notre époque, conquête développée depuis 1815 jusqu'à nos jours par un nombre très considérable de conventions internationales (1).

59. — Au même acte nous sommes redevables d'une classification des envoyés diplomatiques, classification sinon simple et tout à fait rationnelle, du moins précise et, par suite, permettant d'éviter le retour des questions d'étiquette et de prééminence qui, trop souvent, avaient été dans les deux siècles précédents une cause de trouble dans les relations internationales.

60. — Un progrès considérable doit également être signalé relativement au respect de la foi due aux traités. On n'assiste plus, à l'époque contemporaine, à des violations de la foi jurée aussi éhontées que celles qui se produisaient trop souvent à l'époque antérieure. Si la diplomatie sait encore, au besoin, éluder les dispositions gênantes d'un acte, du moins cherche-t-elle à colorer de justice le manquement à la parole donnée, montrant ainsi combien elle redoute le jugement de cet élément nouveau dans la vie internationale moderne, l'opinion publique des peuples civilisés.

61. — J'ai, dans l'exposé historique général de notre période, montré le sentiment de la communauté d'intérêts moraux, et surtout matériels, s'affermissant de plus en plus dans la société internationale moderne, et se manifestant par la conclusion d'unions et de conventions internationales aujourd'hui très nombreuses. C'est là une conquête inestimable due au développement rapide du commerce international depuis le commencement de ce siècle. Nous sommes loin encore de la formation des États-Unis d'Europe. Mais les liens créés peu à peu entre les différentes nations finiront par constituer un réseau assez serré pour que le retour, fût-il momentanément, de l'une quelconque d'entre elles à l'isolement, soit jugé par elle-même impossible. De ce jour, la guerre ne sera plus entreprise pour les motifs futiles qui, jusqu'alors, l'ont trop souvent déterminée.

62. — A cet égard déjà, il faut bien reconnaître une amé-

(1) Voir sur ce point, *infra*, chap. II, t. I, sect. II.

lioration sensible dans la vie internationale moderne. Fréquemment, pendant la durée de ce siècle, les nations, au lieu de remettre aux hasards de la guerre la solution d'une contestation qui les divisait, ont recouru à l'arbitrage d'un tiers. Bien des conflits ont été ainsi pacifiquement résolus (1). De grandes espérances ont été mises en l'arbitrage. Je dirai ultérieurement ce qu'elles peuvent avoir de fondé.

65. — *Droit de la guerre.* Au dix-neuvième siècle, la notion exacte de la guerre est définitivement dégagée. Les conséquences immédiates, en ce qui concerne le respect de la personne des non-belligérants et celui de la propriété privée (quant à la guerre terrestre du moins), en ont été reconnues et généralement appliquées.

La guerre s'est considérablement humanisée.

Deux conventions présentant à cet égard un intérêt capital méritent d'être signalées. Par la dernière en date, signée à Saint-Pétersbourg, le 11 décembre 1868, par les représentants de presque tous les États civilisés (2), les contractants s'engagent à ne pas employer dans la lutte certaines armes spécialement déterminées, dont l'effet serait d'aggraver inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou de rendre leur mort inévitable. Par l'autre (Convention de Genève du 22 août 1864), le traitement des blessés et malades est assuré, ainsi que le respect et la neutralité des médecins, infirmiers, aumôniers qui les soignent ou assistent, non moins que des hôpitaux ou ambulances qui les abritent.

La situation faite aux prisonniers ne ressemble plus en rien à celle à laquelle ils étaient jadis condamnés. Tout ce qui leur appartient personnellement, leurs armes exceptées, reste leur propriété. Ordinairement internés dans une forteresse, un camp, une localité quelconque, ils doivent être convenablement entretenus, les frais de leur entretien étant, à la fin de la guerre, pris en compte par chacun des belligérants. Lors de la guerre franco-allemande, la liberté de fait a même été

(1) Voir au chap. VII l'énumération
des principaux cas d'arbitrage.

(2) Tous les États de l'Europe y ont
adhéré.

laissée à certains d'entre eux (officiers) sous la seule condition de s'engager à ne plus porter les armes pendant la durée de la lutte contre le belligérant capteur (1).

64. — Si, en cas de guerre maritime, le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie n'a pas été consacré et demeure aujourd'hui un *desideratum*, du moins les cas de saisissabilité ont-ils été considérablement restreints par la Déclaration de Paris de 1856, à laquelle ont adhéré presque toutes les Puissances maritimes (2). Cet acte peut, à bon droit, être considéré comme ayant réalisé en matière de droit maritime international un progrès immense en sanctionnant les principes suivants :

- 1° Abolition de la course;
- 2° Inviolabilité de la propriété ennemie voyageant sous pavillon neutre, la contrebande de guerre exceptée;
- 3° Insaisissabilité de la marchandise neutre, même sous pavillon ennemi;
- 4° Nécessité de l'effectivité des blocus pour qu'ils soient obligatoires.

65. — Je dois enfin signaler la formation, dans la dernière partie de ce siècle, d'associations internationales composées de jurisconsultes, publicistes et hommes d'État prenant pour but de leurs efforts la préparation des solutions applicables aux principales questions internationales, ou le dénouement pacifique des conflits qui peuvent s'élever entre États.

Il faut citer en première ligne l'*Institut de droit international*, fondé en Belgique en 1873, comprenant, à titre de membres titulaires ou associés, les jurisconsultes ou publicistes des différents pays civilisés plus spécialement voués à l'étude du droit international public ou privé.

(1) Au cours des guerres du premier Empire on voit des troupes prisonnières autorisées à se retirer dans leur patrie sous la condition de ne plus porter les armes contre le vainqueur. Voir le récit de la capitulation du *maréchal Jellachich à Bregenz (1805)*. (*Mémoires du général de Marbot*, t. I p. 223.)

(2) Seuls l'Espagne, le Mexique et les États-Unis ont refusé leur adhésion, ces derniers parce qu'ils réclamaient la proclamation de l'inviolabilité absolue de la propriété privée dans la guerre maritime aussi bien que dans la guerre terrestre.

Dans les treize sessions qu'il a tenues depuis sa fondation, l'Institut a formulé, sur divers points pris parmi les plus intéressants du droit international, certaines règles, certaines propositions, certains vœux, dont l'autorité morale est d'autant plus grande qu'ils ont été élaborés et discutés en dehors de toute préoccupation politique ou nationale. L'Institut publie un *Annuaire* contenant le compte rendu de ses travaux.

De l'Institut de droit international doit être rapprochée l'*Association pour la réforme et la codification du droit des gens*, fondée à Bruxelles en 1873, ainsi que les *Conférences ou Congrès interparlementaires de la Paix* qui, en 1889 à Paris, en 1890 à Londres et en 1891 à Rome, ont réuni des membres influents des Parlements des différents États.

66. — En résumé, si l'on recherche le caractère dominant des quatre périodes que je viens d'étudier au point de vue du développement du droit international public, on constatera :

1° Dans l'antiquité (romaine tout au moins), l'absence de toute idée d'une communauté de droit et d'intérêts entre les diverses sociétés.

2° Au moyen âge, le règne de la force et la continuation de l'isolement des nations jusqu'au moment où, grâce aux Croisades et sous l'influence de la Papauté, les peuples chrétiens découvrent dans leur communion spirituelle le germe d'un premier lien les unissant.

3° Dans la troisième période, la lutte incessante pour le maintien d'un équilibre des forces considéré comme nécessaire pour assurer la coexistence des membres d'une société internationale désormais formée.

4° Enfin, à l'époque contemporaine, le développement de l'idée d'un groupement naturel par nationalité et le sentiment instinctif d'une solidarité nécessaire de tous les peuples pour la satisfaction de leurs besoins et intérêts matériels.

IV

LITTÉRATURE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (I).

67. — A une époque où règne uniquement le droit de la force, où chaque société s'isole volontairement du reste du monde et ne voit dans les sociétés voisines qui l'entourent que des ennemis vis-à-vis desquels elle est en tout temps appelée à se défendre, il est bien évident qu'il ne peut être question d'une science du droit international. Le droit international se résume alors tout entier dans le *Faustrecht*. Rien d'étonnant, dès lors, à ce qu'on ne trouve à mentionner aucune étude sur les règles applicables aux relations internationales, soit pendant l'antiquité, soit pendant toute la période de chaos et d'anarchie de la féodalité pure.

C'est seulement lorsque les Croisades auront révélé au monde chrétien le sentiment d'une certaine communauté basée sur l'identité de foi, et surtout quand l'autorité des pontifes romains aura réuni en un faisceau les nations chrétiennes, que la reconnaissance et la culture d'un droit commun régissant leurs relations réciproques pourra apparaître.

Étant donnée la cause qui, la première, a inspiré aux nations l'idée d'une société encore bien imparfaite formée par elles, il n'est pas étonnant que les premières dissertations sur des questions touchant directement au droit international se rencontrent dans des ouvrages théologiques.

Au commencement du seizième siècle, FRANCESCO VITTORIA (1480-1546), Dominicain espagnol, écrit ses *Relationes theologicae*, dont deux parties sont intitulées : *De Indis et De jure belli*.

(1) Je rendrai à César ce qui appartient à César en reconnaissant que je me suis, dans cet exposé de la littérature du droit international public, très largement inspiré des renseignements précieux et des aperçus ingénieux fournis par M. Rivier dans sa savante In-

roduction au droit des gens, publiée en collaboration avec M. de Holtzendorff (édition française de 1889). On consultera également avec grand profit la bibliographie insérée dans l'*Introduction à l'étude du droit international* de M. Louis Renault.

Peu de temps après, un Jésuite, également espagnol, FRANCESCO SUAREZ (1548-1617), dans son ouvrage intitulé *De legibus ac Deo legislatore*, aborde d'une façon plus large le problème des relations réciproques des États, entrevoyant déjà l'idée d'une certaine communauté entre les nations.

DOMENICO SOTO (1494-1560), dans son traité *De justitia et jure*, devance son siècle, s'élève avec courage contre les guerres barbares faites aux Indiens dans le nouveau monde pour les amener à embrasser le christianisme, et ne craint pas de condamner la traite des noirs.

Ces trois écrivains, auxquels il faut joindre BALTHASAR DE AYALA (1548-1584), *De jure belli et de officiis bellicis*, sont les représentants de la première école en matière de droit international public, école bien qualifiée *théologique*, parce qu'elle confond encore le droit, la morale et la théologie.

C'est à l'Italien ALBERIC GENTILIS (1522-1608) que revient l'honneur d'avoir émancipé des entraves de la théologie la science du droit international public. Exilé d'Italie, professeur à Oxford, il publia en Angleterre ses deux ouvrages intitulés : *De legationibus* et *De jure belli*.

Le premier, il dégage le droit international du droit naturel, sait faire la part de la pratique et des usages internationaux, en reconnaît l'autorité, et surtout apporte de la méthode dans l'examen des questions dont il cherche la solution. A ces divers titres, il est justement considéré comme le véritable précurseur de Grotius.

68. — En 1625, paraît le traité *De jure belli ac pacis* de HUGO GROTIUS. C'est de sa publication qu'on fait généralement dater l'avènement du droit international moderne.

HUGUES CORNETS DE GROOT, plus généralement connu sous son nom latinisé de Grotius, était né à Delft, en 1583. Venu en France dès l'âge de quinze ans, à la suite de l'amiral de Nassau, et remarqué déjà par Henri IV, qui l'avait proclamé le prodige de la Hollande, il n'avait pas tardé, dès son retour dans sa patrie, à être mêlé à toutes les discussions politiques et religieuses de l'époque. Arrêté en 1618, puis condamné à une réclusion perpétuelle, il parvint à s'échapper, en 1621, du

Lovenstein, et à se réfugier en France, où il reçut un accueil sympathique à la cour de Louis XIII. Il y demeura une dizaine d'années. On le retrouve ensuite habitant Hambourg, puis entré au service diplomatique de la Suède et représentant de cette Puissance à Paris; enfin, naufragé et mourant à Rostock, en 1645, au moment où il venait de faire accepter sa démission par la reine Christine (1).

Grotius, dont l'activité intellectuelle s'est exercée dans le domaine littéraire, religieux et juridique, est surtout connu par deux ouvrages d'inégale importance. Le premier intitulé « *Mare liberum* », imprimé en 1609, était destiné à combattre les prétentions des Portugais au droit exclusif de navigation sur la mer des Indes. L'auteur y pose et y développe le principe de la liberté des mers, considérées comme voies naturelles ouvertes au commerce de toutes les nations.

Mais son œuvre de beaucoup la plus importante est le traité « *De jure belli ac pacis* (2) », composé pendant son exil en France et publié en 1625. Il ne devait, dans l'intention primitive de l'auteur, contenir que l'exposé du droit de la guerre. En réalité, il touche à toutes ou presque toutes les questions internationales, et constitue ainsi le premier traité véritable de droit international public. L'ordonnement en est incontestablement défectueux et ne pouvait pas ne pas l'être, étant donné le point de départ de l'auteur, l'étude du droit de la guerre. Mais il faut reconnaître à Grotius le mérite d'avoir bien mis en lumière l'existence d'un droit commun à toutes les nations. A ce droit commun, il assigne deux sources : 1° le droit naturel, qui n'est lui-même que le développement et l'application des idées de justice innées dans la conscience

(1) Voir FRANTZ DE HOLTZENDORFF et A. RIVIER, *Introduction au droit des gens*, § 86.

(2) Le titre entier est : « *De jure belli ac pacis libritres, in quibus jus naturæ et gentium item juris publici præcipua explicantur.* » L'ouvrage est divisé en trois livres. Dans le premier, sont exposées les notions relatives à la

nature même de la guerre, à sa légitimité, à la division des guerres en publiques et privées, etc. Dans le second, il est traité des causes de guerre. Le troisième est consacré au droit de la guerre proprement dit : « *Quantum in bello liceat, regulæ generales a jure naturæ* », etc.

humaine ; 2° le consentement général des peuples, se manifestant par la coutume internationale. « *Et hoc jus est quod gentium dicitur, quoties id nomen a jure naturale distinguimus* ».

Pour lui, la première source est incontestablement la plus importante. Aussi, à propos de chaque matière, commence-t-il par exposer les principes du droit des gens naturel, ne donnant que la seconde place au droit volontaire ou positif qui vient, ainsi que le constatent Holtzendorff et Rivier (*op. cit.*, § 86), « plus ou moins en appendice à la suite du droit naturel ».

69. — Le traité *Du droit de la guerre et de la paix* eut un succès prodigieux. De 1625 à 1758, quarante-cinq éditions latines en furent données. A la fin du dix-huitième siècle il avait été traduit dans presque toutes les langues européennes (1). On peut affirmer que pendant longtemps il constitua, en quelque sorte, un texte sur lequel les publicistes se bornèrent à écrire des commentaires.

C'est ce qui fit l'Anglais ZOUCH (1590-1660), dans un traité intitulé « *Juris et judicii fecialis sive juris inter gentes et quaestionum de eo explicatio* ».

A la même époque, un autre auteur anglais, SELDEN (1584-1654), publiait son ouvrage (1640) *De jure naturali et gentium juxta disciplinam Hebræorum*, après s'être fait connaître en cherchant à réfuter dans son *Mare clausum*, publié en 1635, la doctrine de Grotius sur la liberté de l'océan, et à justifier le droit de souveraineté de l'Angleterre sur les mers.

Grotius avait donné pour fondement au droit commun appelé à régir les relations internationales, deux sources : le droit naturel et le droit volontaire ou positif résultant du consentement général des nations. Les publicistes qui, jusqu'aux temps modernes, c'est-à-dire jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, traiteront du droit international public, tantôt accorderont prépondérance, ou même empire exclusif, au droit naturel dans tout ce qui concerne les relations entre États, tantôt au con-

(1) Une traduction française de Courtin avait paru en 1687. Celle de Barbeyrac, accompagnée de notes du traducteur, fut donnée en 1724, et a été rééditée plusieurs fois depuis. En 1867, M. Pradier-Fodéré en a publié une nouvelle, beaucoup plus précise et plus exacte que toutes les précédentes.

traire reconnaîtront comme source principale, ou même unique, du droit des gens les principes consacrés par la pratique internationale, et admis du consentement général des nations. Les premiers forment ce que l'on a appelé l'École philosophique ou l'École du droit naturel. Les seconds appartiennent à l'École historique ou positiviste.

Parmi les membres les plus connus de l'École philosophique ou du droit naturel, je citerai l'Anglais HOBBS (1588-1679), pour lequel le droit international n'est autre chose que l'application des préceptes de la morale à la conduite des nations (1).

Mais la première place, parmi les docteurs de l'École philosophique, revient à SAMUEL PUFFENDORFF (1632-1694), dont le traité *De jure naturæ et gentium*, abrégé ensuite sous le titre *De officiis hominis et civis*, est, en notre matière, après le *Droit de la guerre et de la paix* de Grotius, l'œuvre la plus importante du dix-septième siècle. Puffendorff déclare formellement ne reconnaître aucune espèce de droit des gens volontaire ou positif, et ne voir dans le droit international qu'une émanation du droit naturel ou, plus exactement, une partie intégrante de ce même droit.

La doctrine de Puffendorff a été acceptée d'une façon plus ou moins absolue, et reproduite, en Allemagne, par CHRÉTIEN THOMASIIUS (1655-1728), SAMUEL DE COCCEIUS, JEAN HEINECCIUS; en Suisse par BURLAMAQUI (2); en Hollande par JEAN BARBEYRAC, professeur à Groningue, qui nous a laissé une traduction annotée du *Droit de la nature et des gens* (3).

Ces théories absolues, qui faisaient perdre au droit international le bénéfice de l'émancipation acquise grâce à Grotius vis-à-vis de la morale et du droit naturel, rencontrèrent vers le milieu du dix-huitième siècle comme adversaire un auteur allemand auquel appartient une des premières places dans l'histoire littéraire du droit des gens. Professeur à Marburg,

(1) Voir ses *Elementa philosophica seu politica de cive*.

(2) *Principes du droit naturel et politique* (Genève, 1763).

(3) On lui doit également des traductions estimées de Grotius et de Bynkershoek.

puis à Halle, CHRISTIAN WOLFF (1679-1754), dans son *Jus gentium*, eut le très grand mérite, tout en faisant un retour partiel aux doctrines de Grotius, d'établir notre science sur des bases plus larges que celles que lui avaient données tous ses prédécesseurs. Il conçut l'idée grandiose d'une véritable société formée par les nations : « *Civitas maxima gentium* », société ayant une autorité sur chacun de ses membres, c'est-à-dire sur chaque État considéré isolément. C'est précisément cette autorité de la collectivité qui est la source principale du droit des gens. Celui-ci, suivant Wolff, peut se diviser en *droit naturel*, *droit volontaire*, *droit conventionnel* et *droit coutumier*.

Composent le *droit des gens naturel*, les règles qui ont leur origine dans les principes de la morale universelle, exemple : l'égalité des États, l'obligation pour chacun d'eux de ne pas porter atteinte au droit légitime d'autrui, le droit de défense, etc...

Par *droit volontaire*, il désigne les règles auxquelles la coexistence des États en une société internationale (*magna civitas*) les soumet nécessairement, qui sont indispensables pour la subsistance de cette société, et que, par suite, ses membres doivent être présumés accepter *volontairement*.

Le *droit conventionnel* est celui qui résulte du consentement formellement exprimé par la totalité ou partie des États. Le *droit coutumier*, révélé par l'usage international, puise son autorité dans le consentement tacite des peuples qui observent ces usages.

La doctrine de Wolff a été vulgarisée surtout par EMER DE VATTEL (1714-1767), fils d'un pasteur neuchâtelois, et pendant longtemps ministre de Saxe à Berne, puis conseiller intime de la chancellerie électorale.

Le *Droit des gens* de Vattel, publié en français en 1758, bien qu'il ne soit trop souvent que la paraphrase de l'ouvrage de Wolff, dut à la clarté et à l'élégance du style dans lequel il était écrit un succès auquel on ne peut comparer que celui obtenu plus d'un siècle auparavant par le traité de Grotius. Des éditions très nombreuses s'en succédèrent rapidement. Traduit dans presque toutes les langues, il était, à la fin du siècle der-

nier et au commencement du présent, le bréviaire ordinaire de toutes les chancelleries. Aujourd'hui encore, Vattel est plus souvent cité et consulté que son modèle et que Grotius lui-même.

70. — L'École positiviste historique, qui fait de l'usage général et du consentement des nations la source unique, ou tout au moins principale, du droit international, eut pour fondateur SAMUEL RACHEL, professeur à l'Université de Kiel (1628-1691). Dans deux dissertations intitulées : *De jure naturæ et gentium*, il affirma et soutint le caractère exclusivement positif du droit des gens, qui n'est pour lui que « *jus plurium liberarum gentium pacto sive placito expressim aut tacite initum, quo utilitatis gratia sibi invicem obligantur* ».

Il fut suivi et même dépassé dans cette voie par MABLY (1) (1709-1785) en France, et par MOSER (2) (1700-1785) en Allemagne, qui, tous deux, s'accordent à faire du droit international une science exclusivement fondée sur la connaissance des précédents historiques.

J'aurais dû, en suivant l'ordre chronologique, signaler l'un des membres les plus justement renommés de l'école positiviste, le Hollandais CORNELIUS VAN BYNKERSHOEK, dont les deux traités *De dominio maris* (1702), *De foro Legatorum* (1721) et les *Quæstiones juris publici* (1737), comptent parmi les œuvres les plus importantes du dix-huitième siècle, en notre matière. Si je ne l'ai fait, c'est parce que Bynkershoek n'a en réalité que d'assez faibles attaches avec l'école positiviste. Se gardant des exagérations de Samuel Rachel, il donne pour fondement au droit des gens la raison et l'usage, et se rapproche ainsi de la théorie adoptée par Grotius.

C'est avec des atténuations de ce genre que GEORGES-FRÉDÉRIC DE MARTENS (1756-1821) fut, à la fin du siècle dernier, le représentant de l'école positiviste. Professeur à Göttingue, il publie en 1785 ses *Primæ lineæ juris gentium europæarum practici*, et en 1788 son *Précis du droit des gens moderne de*

(1) *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités* (1748).

(2) *Essai sur le droit des gens mo-*

derne de l'Europe en temps de paix et en temps de guerre.

l'Europe. Dans l'un comme dans l'autre de ces ouvrages, il cherche à éviter les exagérations de l'uné et de l'autre école. Il ne se refuse pas à voir dans le droit naturel un des éléments du droit des gens. Mais, comme il le met au second rang, et en cherche surtout la manifestation dans les précédents historiques, les traités, la coutume internationale, etc., on peut avec raison le considérer encore comme un des docteurs du droit positif. « C'est à Martens, ainsi que le constatent Holtzendorff et Rivier (1), que revient l'honneur d'avoir le premier « essayé de donner une exposition systématique du droit des « gens, ordonnée non d'après une conception arbitraire, mais « d'une façon consciencieuse et raisonnée. » Positiviste avant tout, il entreprit la publication des documents diplomatiques (traités) qu'il considérait comme constituant les éléments principaux de l'établissement du droit des gens européen. De 1790 à 1820, il publie successivement son premier *Recueil de traités*, un *Supplément*, puis un *Nouveau Recueil*, commençant ainsi la grande collection qui porte son nom, et a eu depuis sa mort différents continuateurs (2).

Martens, tant à raison de l'époque où il écrivait que par la tendance éclectique manifestée dans ses œuvres, appartient presque à la période contemporaine.

71. — Pendant la commotion que suscitèrent en Europe la Révolution française et les guerres du premier Empire, une interruption, qui s'explique parfaitement d'ailleurs, se produisit dans l'étude et l'élaboration du droit international public. Par contre, quand en 1815 la paix fut définitivement assise, on put constater une véritable renaissance.

L'école moderne, dont il me faut faire connaître les principaux représentants dans les différents pays, est avant tout une école *éclectique*. A part quelques exceptions que j'aurai occasion de signaler, les publicistes contemporains en matière de droit international public tiennent à la fois compte des principes du droit naturel et des règles établies par le droit histo-

(1) *Introduction au droit des gens*, | (2) Voir § 72, *infra*.
§ 104.

rique. Les uns cèdent davantage à une tendance philosophique, les autres à une tendance positiviste. Les différences toutefois ne sont plus assez marquées pour que l'on puisse les ranger avec quelque sûreté dans l'une ou l'autre des deux écoles dont la lutte a marqué l'époque antérieure. Je me contenterai donc de faire connaître ici, en les classant par nationalité, ceux d'entre eux dont les travaux présentent un caractère général (1) et ont une réelle importance. Encore le cadre restreint de cette étude ne me permet-il pas de citer tous les noms qui mériteraient de l'être.

France. — En France, si le nombre et l'importance des monographies publiées pendant la durée de ce siècle, en matière de droit des gens, sont considérables, on ne compte en revanche que peu de travaux embrassant l'ensemble du droit international public.

En 1877, FUNCK-BRENTANO et ALBERT SOREL publient un *Précis du droit des gens*, contenant l'exposé d'un droit plus idéal que positif. En 1879, paraît l'*Introduction à l'étude du droit international* de M. LOUIS RENAULT, professeur à la Faculté de droit de Paris.

Enfin, M. PRADIER-FODÉRÉ, aujourd'hui conseiller à la Cour de Lyon, déjà connu comme traducteur de Grotius, de Fiore, comme annotateur de Vattel et auteur d'un *Cours de droit diplomatique* justement estimé, commence en 1885 la publication d'un *Traité de droit international public européen et américain*, dont le tome cinquième vient de paraître et qui constitue assurément l'œuvre française la plus importante et la plus complète en la matière.

Allemagne. — La littérature allemande est infiniment plus riche en traités généraux.

En 1819, paraît le *Droit des gens moderne de l'Europe* de KLUBER, traduit en français par A. OTT en 1861.

En 1844, HEFFTER publie, sous le titre de *Droit des gens de l'Europe moderne*, un traité dont l'autorité est encore aujourd'hui

(1) J'omets à dessein les auteurs de simples monographies sur des points déterminés. L'indication des plus importantes de ces études trouvera sa place dans la bibliographie placée en tête de chaque chapitre, titre ou paragraphe.

d'hui reconnue, et qui fut rapidement traduit dans plusieurs langues (traduction française de Bergson en 1857). Il a été donné, en 1888, de l'ouvrage de Heffter une huitième édition allemande enrichie de notes et mise au courant par Geffcken.

Le Droit international codifié (1868) de BLUNTSCHLI, dans lequel l'auteur essaye de donner, sous forme d'articles de loi, la solution plus idéale que positive des difficultés pouvant surgir entre les nations, est de tous les ouvrages allemands celui qui jouit de la faveur et de la réputation les plus universelles. Il a été traduit en quatorze langues (traduction française de C. Lardy, 1870).

A signaler encore :

Le Droit des gens ou droit international de M. DE BULMERINCQ, constituant une des parties du *Manuel de droit public* publié sous la direction de Marquardsen ;

Le Droit des gens européen (europaisches Völkerrecht) (1), du baron FRANTZ DE HOLTZENDORFF, qui fut également l'auteur principal d'un traité beaucoup plus considérable, composé avec la collaboration de quelques autres jurisconsultes, sous le titre de *Handbuch des Völkerrechts auf Grundlage europäisches Staats praxis* (Manuel du droit des gens suivant la pratique internationale européenne) ;

Les Institutes du droit des gens pratique en temps de paix, (1874-1878), de A. HARTMANN, ouvrage qui n'embrasse, ainsi que l'indique son titre, qu'une partie des matières du droit international public.

Aux noms précédents il faut ajouter ceux de MM. STOERCK, GEFFCKEN, GESSNER et PERELS, connus comme auteurs d'importantes monographies, les successeurs des Bluntschli, des Holtzendorff et des Bulmerincq.

Autriche. — La science du droit international public a été, ou est représentée en Autriche, principalement par :

A. DE DOMIN PETRUSHEVECZ, *Précis d'un Code de droit international* en 236 articles (1871) ;

Le baron LÉOPOLD DE NEUMANN, *Précis du droit des gens moderne européen* (1856), traduit en français par A. de Riedmatten

(1) Traduit en français par Ch. Zographos (Paris, 1891).

(1886). On doit également à M. de Neumann un *Manuel des consulats* et un important *Recueil des traités de l'Autriche* ;

A. LAMMASCH, professeur à l'Université de Vienne, connu surtout par ses études de droit pénal international.

Angleterre. — Très riche en ouvrages de droit international privé, la littérature anglaise l'est un peu moins en traités généraux de droit des gens.

Quatre noms cependant doivent être immédiatement mis hors de pair : ce sont ceux de BENTHAM, de LORIMER, de PHILLIMORE et de sir TRAVERS TWISS.

BENTHAM, qui appartient par la date de sa mort (1832) au siècle présent, avait, dès la fin du dix-huitième siècle, fait dans ses *Principes of international law*, l'application du système utilitaire, dont il a été en philosophie le brillant représentant.

Comme lui, plus philosophe que jurisconsulte, JAMES LORIMER peut être considéré comme le représentant, à l'époque moderne, de l'ancienne école philosophique. Le droit des gens n'est pour Lorimer que le droit naturel appliqué aux relations des différentes collectivités entre elles. Ses *Institutes of the law of nations à treatise of the jural relations of separate political communities*, traduits ou, plus exactement, résumés en français par M. Nys, sous le titre de *Principes de droit international* (1884), renferment le développement de cette idée qu'on retrouve dans tous ses autres ouvrages.

SIR ROBERT PHILLIMORE est l'auteur d'un traité très complet de droit international positif intitulé *Commentaries upon international law* (1854-1861), dont le quatrième volume est consacré au droit international privé. Les commentaires de Phillimore jouissent aujourd'hui en Angleterre d'une autorité incontestée.

On doit à Sir TRAVERS TWISS de nombreux ouvrages de droit international. Parmi eux, celui qui a le mieux assuré la réputation de l'auteur est son étude sur les droits et devoirs des nations, soit en temps de paix, soit en temps de guerre. Elle porte pour titre *The Law of nations considered as independent communities* (1861-1863).

Bien d'autres noms seraient à citer encore au second rang,

parmi lesquels je détacherai ceux de MANNING, de HALL et de LAWRENCE.

Amérique du Nord. — Le caractère dominant de presque tous les ouvrages que j'aurai à signaler est d'être principalement et presque exclusivement écrits au point de vue national, c'est-à-dire américain. Les publicistes de l'Amérique du Nord forment une école particulière, essentiellement positiviste, dédaignant les aperçus humanitaires et les idées progressives auxquelles certains jurisconsultes modernes de l'ancien continent sont souvent trop tentés de sacrifier.

JAMES KENT (1763-1847) a résumé son enseignement dans ses *Commentaries on american law* (1826).

HENRI WHEATON (1785-1848) publia en 1834 ses *Elements of international law*, qui ont été depuis traduits en français et annotés par Lawrence sous le titre de *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens de Wheaton*. On doit également à Wheaton une *Histoire des progrès du droit des gens en Europe depuis la paix de Westphalie jusqu'au Congrès de Vienne* (1841).

En 1872, parut sous le titre de *Outlines of an international Code* (projet d'un Code international) un travail analogue à celui déjà tenté par Bluntschli en Allemagne et Petrushevecz en Autriche. L'auteur était un avocat distingué du barreau de New-York, DAVID DUDLEY-FIELD. L'ouvrage a été traduit en français par M. Albéric Rolin.

Aux noms précédents il faut ajouter ceux de WOOLSEY (*Introduction to the study of international law* (1860)), WILLIAM BEACH LAWRENCE, le commentateur de Wheaton, et HENRY HALLECK (*Elements of international law, and Laws of War* (1866)).

Belgique. — En Belgique, deux études embrassant l'ensemble du droit international public sont à signaler. C'est : 1° le *Programme du cours de droit des gens fait à l'Université de Bruxelles* (1882), de E. ARNTZ, qui est un résumé d'une valeur plus considérable que son titre trop modeste ne le ferait supposer; 2° le *Manuel de droit des gens (Lehrbuch des Völkerrechts)*, publié en 1889, en allemand, par M. ALPHONSE RIVIER, ouvrage aussi remarquable par la netteté de la doctrine et la clarté de

l'exposition que par l'abondance des renseignements qu'on y trouve.

En dehors de ces ouvrages il y aurait à citer les savantes monographies ou études spéciales des LAURENT, ROLIN-JAQUEMYS, ERNEST NYS, DE LAVELEYE, fondateurs ou rédacteurs de la *Revue de droit international* et, en cette qualité, véritables porte-drapeaux du droit humanitaire et libéral.

Hollande. — Longtemps abandonnées par les compatriotes de Grotius, les études de droit international sont aujourd'hui poursuivies par M. HELENUS FERGUSON, représentant des Pays-Bas en Chine, et auteur d'un ouvrage écrit en anglais, sous le titre de *Manual of international law for the use of navies, colonies and consulates*.

Les études de M. T.-M.-C. ASSER, professeur à l'Université d'Amsterdam, doivent également être signalées.

Suisse. — Rien à mentionner en fait d'ouvrages généraux, sauf un *Résumé* du cours de droit des gens professé par M. J. HORNUNG, à l'Université de Genève.

Italie. — Divisée pendant longtemps comme l'était l'Allemagne, plus que celle-ci ayant le sentiment de son unité et cherchant à la réaliser avec l'appui ou malgré l'hostilité de l'Europe, l'Italie, si agitée pendant le milieu de ce siècle, était tout naturellement portée à l'étude des questions internationales et de l'organisation de la société européenne.

C'est à l'un de ses jurisconsultes, M. MANCINI, que l'on doit l'exposé du principe nouveau qui, aujourd'hui encore, est constamment invoqué par les gouvernements : le principe des nationalités. Sa leçon d'ouverture du 22 janvier 1851, sur la *nationalité considérée comme fondement du droit des gens*, est demeurée célèbre. A titre de novateur, Mancini devait être le premier cité parmi les jurisconsultes italiens, bien qu'il ne nous ait laissé aucun traité général de droit international.

La seconde place appartient incontestablement à M. FIORE, aujourd'hui professeur à Naples, auquel nous devons un *Traité de droit international public* (traduction française de Ch. Antoine, 1885), un *Droit international codifié* (traduction française de A. Chrétien, 1890), ainsi que des traités de droit international

privé et de droit pénal international (traduction française de Pradier-Fodéré et de Ch. Antoine).

Avant Fiore, avant même Mancini, CASANOVA avait, dès 1848, essayé de régénérer en Italie la science du droit international. Ses *Leçons* ont été, après sa mort, publiées à diverses reprises. Une dernière édition en a été donnée en 1876 par M. Brusa, qui y a joint une introduction et des notes.

L'Italie est aujourd'hui le pays qui a fourni le nombre le plus considérable de traités généraux sur le droit international public. Parmi les plus estimables il faut citer : les *Elementi di diritto internazionale* de CARNAZZA AMARI, traduits en français par Montanari-Revest, un *Trattato di diritto internazionale*, ouvrage considérable commencé en 1881, par M. PIERANTONI, professeur à l'Université de Rome.

Pays de langue espagnole ou portugaise. — L'Espagne peut citer comme publicistes marquants en matière de droit international public :

ANTONIO RIQUELME, *Elementos de derecho publico internacional* (Madrid, 1849).

Le marquis DE OLIVART, *Manual de derecho internacional publico y privado* (1886). — *Tratado y notas de derecho internacional publico* (1887).

La République Argentine s'enorgueillit à bon droit de son ministre à Berlin, CARLOS CALVO, dont le *Droit international théorique et pratique*, parvenu à sa quatrième édition, est l'ouvrage moderne le plus riche en renseignements historiques et diplomatiques.

Un de ses professeurs à l'Université de Buenos-Ayres, AMANCIO LACORTA, est également l'auteur d'un traité de droit international en cours d'achèvement.

Russie. — Nous devons enfin à un auteur russe, M. Frédéric DE MARTENS, professeur à Saint-Petersbourg, une œuvre qui comptera parmi les plus précieuses et les plus originales de l'époque présente, un *Traité de droit international* conçu sur un plan nouveau et riche en données historiques. (Traduction française d'Alfred Léo, 1883-1887).

72. — Quiconque veut se livrer à une étude approfondie des

règles qui président aux relations des personnes internationales entre elles doit, non seulement connaître la littérature proprement dite du droit international, c'est-à-dire les traités généraux ou les monographies particulières, mais remonter aux sources mêmes de l'histoire et aux actes diplomatiques, traités ou conventions, qui en constatent et consacrent les principaux événements.

Depuis le commencement du dix-huitième siècle, différents recueils de traités ont été publiés (1). Ils peuvent se diviser en deux catégories. Les uns constituent des collections générales rapportant les traités passés dans une période déterminée entre divers États; les autres constituent des recueils nationaux renfermant uniquement les traités conclus par tel État déterminé avec d'autre Puissances.

Parmi les collections de la première catégorie, il faut citer :

1° Le *Corps universel diplomatique du droit des gens*, de DUMONT (8 vol., 1726-1731), comprenant les traités conclus de 800 à 1730.

Un supplément consacré aux traités antérieurs à l'an 813 a été ajouté par BARBEYRAC en 1739. Deux autres volumes (traités de 315 à 1738) sont dus à JEAN ROUSSET. Les tomes IV et V du supplément concernent le cérémonial diplomatique des cours de l'Europe. Ils sont également l'œuvre de Rousset.

2° Le recueil commencé par G.-F. DE MARTENS en 1791, « *Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, d'échange, etc... depuis 1761 jusqu'à nos jours.* » La collection a été ensuite continuée par CH. DE MARTENS, SAALFED, MURHARD, SAMWER, HOPF et STOERCK.

3° Le *Recueil manuel et pratique de traités, conventions, etc... depuis 1760 jusqu'à l'époque actuelle*, de CH. DE MARTENS et DE CUSSY (t. I à VII. Leipzig, 1846-1857), continué par GEFFCKEN.

4° Le *Diplomatisches Handbuch*, de GHILLANY, où se trouvent seulement les traités les plus importants conclus depuis 1648 (traduction française de Schnitzler, 2 vol. 1856).

(1) Consultez sur ce point la *Notice* | *nationaux*, publiée par M. IWANOWSKY
sur les divers recueils des traités inter- | (Odessa, 1890).

5° Le *Recueil des traités de commerce et de navigation*, d'HAUTERIVE et de DE Cussy (9 vol. 1833-1839).

6° Les *Archives diplomatiques*, publiées en France depuis 1861. (Interrompue en 1876, leur publication fut reprise en 1880 sous la direction de M. Louis Renault.)

7° Enfin le *Staats Archiv*, paraissant également depuis 1861, en Allemagne, sous forme de publication périodique.

A côté de ces recueils généraux viennent se placer les recueils nationaux que possèdent aujourd'hui la plupart des États de l'Europe et de l'Amérique. Ils rapportent en général, dans leur ordre chronologique et sans distinction de matières, les différents traités passés par l'État pour lequel ils ont été dressés.

Les principaux sont :

Pour la France, celui de de Clercq (1);

Pour la Belgique, celui de Garcia de la Vega (2);

Pour l'Autriche, celui de Neumann (3);

Pour l'Angleterre, celui de Hertstlet (4);

Pour la Prusse, celui de Rohrscheid (5);

Pour les États-Unis, ceux d'Elliot (6) et de Bancroft-Davis (7);

Pour l'Italie, le recueil du Ministère des affaires étrangères (8), et la collection commencée par M. Luigi Palma (9);

Pour l'Espagne, celui de Del Cantillo (10);

Pour la Russie, celui de F. de Martens (11);

(1) *Recueil des traités de la France depuis 1713*, t. I-XVI.

(2) *Recueil des traités et conventions concernant la Belgique*, t. I-XIV.

(3) *Recueil des traités et conventions conclus par l'Autriche avec les puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours*, t. I-VI, continué par NEUMANN et DE PLASSON.

(4) *A complete collection of the treatise and conventions and reciprocal regulations at present subsisting between Gr. Britain and foreign powers*, 16 vol., 1827-1885.

(5) *Preussens Staatsverträge* (1852).

(6) *American diplomatic Code*, 2 vol. (Traité de 1778 à 1834.)

(7) *Treaties and conventions concluded between the United States of America and others Powers since July 4. 1776* (Washington, 1873.)

(8) *Raccolta dei trattati e delle convenzioni concluse fra il regno d'Italia, ed. i governi esteri*, vol. VI.

(9) *Nuova raccolta dei trattati, convenzioni in vigore frà il regno d'Italia ed i governi esteri*.

(10) *Tratados de paz y de comercio que han hecho con las potentias extranjeras los monarcas españoles desde el año de 1700 hasta el dia* (Madrid, 1843).

(11) *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puis-*

Pour les États latins de l'Amérique, celui de Calvo (1).

En dehors de ces Recueils dans lesquels on trouve rapportés, sans distinction de matières, tous les traités passés soit par les différents États, soit par un État déterminé, on en rencontre d'autres qui ne donnent que les conventions afférentes à une certaine question.

Je citerai notamment :

Le *Recueil des traités d'extradition conclus entre les différents États*, de KIRCHNER;

Le *Répertoire des traités de paix*, etc..., de TËTOT (1866-1887);

Les *Indian treaties, between the United states and the several tribes from 1778-1837*, etc...

Enfin, dans ces derniers temps, ont paru dans un nombre considérable d'États des publications renfermant le texte soit de tous les traités actuellement en vigueur entre ces États et les autres Puissances, soit des traités en vigueur relatifs à des questions isolées (traités de commerce, de navigation, conventions consulaires, etc.).

Il est inutile d'insister sur l'intérêt capital que présentent ces différentes collections au point de vue des études de droit international. Il serait à désirer, à raison de cet intérêt même, que l'on obtint une publication plus universelle, plus prompte et plus uniforme des traités et conventions entre les différents États. L'Institut de droit international a mis à l'ordre du jour de sa prochaine session (1892) l'examen des moyens par lesquels on pourrait y arriver (2).

sance étrangères, depuis l'année 1648.

(1) *Recueil historique complet des traités, conventions, etc., et autres actes diplomatiques de tous les États de l'Amérique latine, depuis l'année 1493 jusqu'à nos jours.* 11 vol. Paris, 1862-1869.

(2) Un résultat important a déjà été obtenu en ce qui concerne la publication des tarifs douaniers des différents États. À la suite de l'initiative prise en 1886 par la Belgique, une convention

internationale, à laquelle ont adhéré cinquante et un gouvernements, a été signée à Bruxelles, le 5 juillet 1890, instituant dans cette même ville un bureau international chargé de la publication, dans un *Bulletin international des douanes*, des tarifs douaniers en vigueur dans les différents États, et des modifications qui peuvent y être apportées. Le bureau a commencé à fonctionner le 2 avril 1891.

75. — Je n'ai garde, en terminant cet examen rapide de la littérature du droit international public, d'en omettre la partie la plus vivante et, partant, la plus intéressante : les publications périodiques consacrées à l'étude des questions internationales.

La première place appartient incontestablement à la *Revue de droit international et de législation comparée*, fondée en 1869 par MM. Asser, Rolin-Jaequemyns et Westlake, ainsi qu'à l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, dans lequel se trouvent consignés les travaux et délibérations des assemblées ou commissions de l'association. Je dois également faire mention du *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée*, publié en France depuis 1874, sous la direction de M. Clunet; de la *Zeitschrift für das gesammte Rechtswissenschaft*, paraissant à Tubingue depuis 1844; des *Archiv für öffentliches Recht*, de Laband et Stoerck; de la *Zeitschrift für Internationales privat und strafrecht*, fondée en 1890 par F. Böhm; des *Annales de l'Association internationale pour le progrès des sciences sociales*, fondée en Belgique en 1862; de la *Revue diplomatique (The diplomatic Review)* publiée à Londres; de l'*Annuaire et du Bulletin de la Société de législation comparée*, fondée à Paris en 1871; enfin de la *Revue d'histoire diplomatique*, paraissant également à Paris depuis 1887.

Bien d'autres publications touchant de près ou de loin au droit international public seraient à mentionner encore, si je voulais être complet. Je n'ai entendu signaler que les plus importantes. Leur liste est déjà assez longue pour révéler le développement considérable qu'a pris à notre époque l'étude des questions internationales dans presque tous les pays.

CHAPITRE PREMIER

DES PERSONNES INTERNATIONALES.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, art. 28 et suiv. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, §§ 39 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 273-305. — FIORE, *Le droit international codifié*, n^{os} 30-89. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, p. 356 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain*, t. I, n^{os} 43 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 7, p. 80. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis de droit des gens*, n^o 203 et suiv. — HOLTZENDORFF (VON), *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, §§ 5 et suiv., p. 18 et suiv.

74. — Tout être doué de l'intelligence, de la liberté et de la volonté nécessaires pour devenir le sujet de droits ou d'obligations, constitue une *personne juridique*; mais toute *personne juridique* n'est pas une *personne internationale*, soumise, comme telle, aux règles et aux principes qui seront formulés dans la suite de cet ouvrage. Pour devenir telle, la personne juridique doit réunir certaines qualités. Quelles sont-elles? C'est ce que je dois tout d'abord rechercher.

Le droit international (son nom même l'indique) a pour objet de déterminer les règles applicables à l'exercice des activités internationales. Il va en résulter immédiatement et nécessairement cette conséquence, que ses sujets doivent pouvoir exercer leur *activité en dehors de la société immédiate dont ils font partie*, entrer ainsi en rapport avec d'autres collectivités.

Cette première qualité ne suffit pas pour faire d'une personne juridique un sujet du droit international. Il faut qu'elle ait une existence propre, indépendante de la volonté d'autrui. Tout être qui n'est qu'une pure création d'un pouvoir local, de la volonté de tel législateur ou de tel souverain, a sans doute une existence *nationale*; il n'a pas d'*existence internationale* et,

par suite, ne peut être considéré comme membre de la société internationale.

Ce n'est pas tout encore. Cet être autonome, capable d'une activité internationale, pour pouvoir exercer des droits ou assumer des obligations, doit être une réalité concrète. Il doit se résumer en quelque chose de matériel, capable d'agir et sur quoi on puisse agir. Il est nécessaire qu'un *organisme tangible*, en d'autres termes, le représente. Sinon, on se trouve en présence d'une idée ou d'un fait, mais non pas d'une personne.

Il est enfin une dernière condition indispensable, c'est la *responsabilité directe et personnelle* de ses actes. Cette responsabilité personnelle est absolument nécessaire pour qu'il puisse être question de rapports immédiats et directs entre la personne en question et les autres personnes internationales. A supposer qu'elle n'existe pas, la personne qui en est dépourvue s'abrite alors nécessairement derrière une autre individualité qui seule est en scène, noue des relations, stipule et promet, et par conséquent, jouant seule un rôle (*persona*) international, est seule aussi personne internationale.

Existence spontanée (jure proprio), activité internationale, organisme tangible, responsabilité personnelle, tels sont donc les quatre caractères requis de toute personne internationale.

75. — Cela posé, recherchons quelles vont être les personnes juridiques satisfaisant aux conditions ci-dessus.

76. — Au premier rang il faut placer incontestablement ces grandes agglomérations d'individus constituant les communautés distinctes et indépendantes que l'on désigne sous le nom d'*États*.

Poussés par l'instinct de sociabilité, les hommes s'assemblent, se groupent, cherchent et trouvent dans la communauté les moyens de satisfaire plus facilement et plus pleinement leurs aspirations matérielles, intellectuelles et morales.

Les premiers groupes formés constituent la tribu ou la commune (bourg, cité, etc.). Les membres de la tribu ou de la commune, pour assurer leur coexistence régulière, ont déjà établi et reconnu une autorité siégeant au milieu d'eux et ayant

mission de coordonner leurs rapports réciproques. Les tribus elles-mêmes et les communes, qui, à raison de leur juxtaposition dans l'étendue d'un même territoire, à raison de leur communauté d'origine, des mêmes influences climatiques qu'elles subissent, de l'identité d'intérêts créée entre elles par les relations forcées de voisinage, comprennent qu'une union leur facilitera l'accomplissement de leur fin, vont à leur tour se grouper, s'associer, se soumettre à l'observation de règles communes qu'un pouvoir central sera appelé à formuler et à faire respecter par tous les membres de l'association. Lorsque l'union, le nouvel être collectif ainsi formé se posera comme une individualité distincte et indépendante de toutes autres, ne tenant sa vie et son existence que de lui-même, il nous présentera le spectacle d'un *État* et constituera un sujet du droit international. Car il aura une personnalité, une existence autonome, et, à raison de son indépendance même, pourra et devra développer une activité internationale par l'intermédiaire d'un organisme tangible qui encourra pour chacun de ses actes une responsabilité immédiate vis-à-vis des autres membres de la société.

C'est là ce qui se présente en pratique dans la très grande majorité des cas. Un État est généralement formé par l'union d'un nombre plus ou moins considérable des groupes primitifs. Mais il se pourrait qu'un de ceux-ci, pour une raison ou pour une autre, se sentant assez fort pour la défense de ses droits, ne formât avec d'autres aucune union, ne consentit à se soumettre à aucune autorité extérieure et prétendit vivre d'une façon autonome et indépendante. Par le fait même, il se trouverait constituer un État véritable.

On peut citer plusieurs exemples d'États de ce genre. Au quatorzième siècle, la ville de Strasbourg se rendit peu à peu indépendante; elle contracta des alliances et soutint de nombreuses guerres.

La décapole d'Alsace nous en offre un second exemple. Les dix villes libres impériales, savoir : Colmar, Obernai, Rosheim, Mulhouse remplacée plus tard par Landau, Kayserberg, Turckheim, Munster, Wissembourg et Haguenau, constituaient autant de petits États alliés seulement entre eux par un traité dont les dispositions rappellent l'acte constitutif de la Confédération germanique et même la constitution actuelle de l'Empire allemand.

L'Allemagne comprend aujourd'hui encore trois villes libres : Hambourg, Brême et Lubeck. Leur indépendance a été, il est vrai, restreinte par le pacte fédéral du 16 avril 1871, mais elles n'en constituent pas moins de véritables États au même titre que la Saxe, la Bavière, le Wurtemberg, le grand-duché de Bade et tous les autres duchés et principautés faisant partie de l'Empire allemand.

A raison de leur puissance, de la variété et de la multiplicité des rapports dont ils sont appelés à être les sujets, les États constituent les personnes internationales de beaucoup les plus importantes. A vrai dire, la très grande majorité des règles du droit des gens moderne ne s'applique qu'à eux. Cette considération a conduit nombre d'auteurs à les regarder comme possédant seuls la personnalité internationale. C'est là une doctrine que je ne saurais accepter. Si les États sont en fait les sujets principaux du droit international, ils n'en sont pas, à mon sens, les sujets uniques.

77. — Il est une autre institution chez laquelle je retrouve tous les caractères requis de la personne internationale. C'est l'Église catholique. En tant que réunion de personnes partageant les mêmes croyances, pratiquant le même culte, reconnaissant les mêmes autorités spirituelles, l'Église constitue une communauté organisée. Son histoire suffit à prouver qu'elle est même la communauté la plus solidement organisée qu'ait vue le monde. Son existence, comme telle, est absolument indépendante de la volonté des autres personnes internationales, notamment des États. Sans doute, un gouvernement peut, dans l'étendue du territoire qui lui est soumis, refuser de reconnaître à l'Église catholique les droits qu'il attribue aux personnes civiles, droit de posséder, recevoir, être représentée, etc., tout comme il pourrait, sur ce même territoire, dénier l'exercice de ces droits à un État étranger. Cela n'empêche pas que la communion des fidèles catholiques ne constitue un être collectif organisé. Cet être collectif a bien ainsi une existence autonome et indépendante. Vainement même essayerait-on de s'en saisir et de l'anéantir. Il échapperait par sa nature et survivrait à toute tentative de ce genre. Comme il est d'ailleurs doué d'une activité susceptible de s'exercer sur tous les points du globe, comme il est appelé par le but même qu'il poursuit à entrer en relation avec les autres personnes internationales, qu'il présente pour l'entretien de ces relations un organisme tangible et encourt une responsabilité directe et personnelle à raison de ses actes, il faut bien reconnaître en lui une véritable personne

internationale (1). Contre la reconnaissance de cette qualité à l'Église catholique on a pu faire valoir qu'elle était loin d'entretenir *uti universitas* des relations avec tous les membres de la société internationale, que sa responsabilité ne pouvait être mise en jeu et éprouvée par les modes de contrainte usités vis-à-vis des États (la guerre, par exemple). Mais que doit-il résulter de là? Qu'elle constitue une personne internationale ayant une situation particulière, et voilà tout. La personnalité ne dépend pas de la reconnaissance unanime ou générale des États; la responsabilité, pour exister, n'exige pas l'applicabilité de tous modes de contrainte. La seule chose à considérer ici est que l'Église, qui incontestablement existe *jure proprio*, peut entretenir et entretient en fait avec d'autres personnes internationales des relations directes, à raison desquelles elle encourt une responsabilité personnelle.

La personnalité internationale doit lui être reconnue, bien qu'aujourd'hui son chef ait perdu toute souveraineté territoriale. La dépossession subie par le Pape en 1870 n'empêche pas que le siège du gouvernement ecclésiastique ne soit encore à Rome et que ce gouvernement ne s'y exerce d'une façon absolument indépendante de la volonté du souverain territorial.

Il ne faudrait pas s'imaginer que cette situation appartient à l'Église catholique à raison de son passé, de son ancienne domination et de ses prétentions à la direction ou tutelle des pouvoirs temporels. Le privilège que je lui reconnais est uniquement la conséquence de ce fait, qu'elle seule aujourd'hui constitue un organisme tangible, ayant un gouvernement central dont l'action et l'autorité sont reconnues par tous les fidèles répandus sur le globe. On n'en peut dire autant des différentes sectes issues de la Réforme, non plus que du judaïsme

(1) En tant qu'être collectif, l'Église sera soumise à certaines règles analogues, sinon identiques, à celles applicables aux États. Elle échappera toutefois à un certain nombre de celles-ci, et cela pour trois motifs : 1° à raison

du caractère purement spirituel du but qu'elle poursuit ; 2° parce qu'elle n'exerce en fait de véritable souveraineté sur aucun territoire ; 3° parce qu'elle ne dispose d'aucune force matérielle pour soutenir ses droits.

et des autres religions qui se partagent le monde civilisé. Mais, du jour où l'une d'elles remplirait les conditions que nous trouvons réunies en l'Église catholique, il nous faudrait lui reconnaître la même qualité (1).

78. — En dehors de l'État et de l'Église catholique je ne reconnais aucune autre personnalité internationale. Heffter cependant et Fiore en trouvent une troisième dans l'homme, dans l'individu isolé. Son existence juridique n'est-elle pas indépendante de toute reconnaissance? Son activité n'a-t-elle pas pour théâtre le globe tout entier? Sa seule existence, sa seule individualité ne lui confère-t-elle pas des droits à exercer vis-à-vis des autres personnes internationales, des États étrangers par exemple? Ne lui impose-t-elle pas aussi des obliga-

(1) FIORE est à peu près le seul auteur qui fasse de l'Église romaine un véritable sujet du droit international. (Voir *Le droit international codifié*, art. 34 et la note.) La plupart des publicistes lui refusent la personnalité internationale. BLUNTSCHLI, dans son *Droit international codifié*, art. 26, dit que « les Églises chrétiennes ne sont pas des personnes internationales...; mais elles sont des personnes analogues aux États et peuvent avoir avec ces derniers des rapports qui ont plus ou moins de ressemblance avec les relations des États entre eux ». HEFFTER est moins affirmatif. On lit, au § 40 (*op. cit.*) : « Les rapports des États avec un pouvoir spirituel externe et surtout avec le chef de l'Église catholique romaine sont d'une nature toute spéciale... Nous croyons qu'en général les rapports entre l'Église et l'État sont régis par les mêmes principes auxquels obéissent en pratique les États ou pouvoirs indépendants les uns des autres dans leurs relations mutuelles. » La personnalité est également refusée à l'Église par PRADIER-FODÉRÉ. (*Traité de droit international*

public européen et américain, t. I, n° 81-3°), et par MM. FUNCK-BRENTANO et SOREL. (Voir notamment, *Précis de droit des gens*, chap. IX du liv. I^{er} des *Concordats*.)

La pratique suivie par la majorité des États qui, à raison du nombre de leurs sujets catholiques, doivent entretenir des relations avec le gouvernement central de l'Église et son chef suprême, est plus conforme à ce que nous croyons la vérité théorique. Ces relations sont par eux considérées et traitées comme relations internationales et soumises, autant que le permet la nature propre de l'Église, aux règles applicables aux rapports entre États. Le défaut de reconnaissance de l'Église comme personne internationale par les autres gouvernements n'ayant pas ou ayant peu de sujets catholiques, ne peut atteindre sa personnalité. La reconnaissance d'une personne internationale n'a d'autre effet que de conférer à cette personne, non pas même la jouissance, mais le simple exercice des droits internationaux dans ses rapports avec l'auteur de la reconnaissance.

tions absolument indépendantes de sa qualité de membre de telle ou telle collectivité? Le droit à la liberté personnelle, le droit à la protection des autorités, le droit à la propriété, à la liberté de conscience, constituent bien des droits internationaux de l'individu. Ils lui appartiennent ou doivent lui appartenir dans tout milieu, abstraction faite de sa nationalité. L'État qui les lui refuse, viole incontestablement le droit des gens, qui commande de les lui accorder; tout comme l'individu s'insurge contre ce même droit lorsqu'il prétend se soustraire à l'obligation de respecter dans toute société les lois politiques, de police et de sûreté, lorsqu'il se refuse à payer les impôts réguliers et légitimes, etc. Sujet de droits et de devoirs internationaux, l'homme doit-il donc se voir refuser la personnalité internationale (1)? Quelque sérieuse que soit cette argumentation, je préfère la doctrine généralement suivie, celle qui lui refuse cette qualité. Il manque, en effet, à l'individu isolé un des éléments requis pour qu'elle puisse lui être reconnue. C'est la responsabilité immédiate et directe. L'individu ne se présente pas aux autres sujets du droit des gens, aux États par exemple, comme personne autonome, indépendante, pouvant traiter avec eux d'égal à égal et encourant seule la responsabilité de ses actes. Dans ses relations avec eux, relations qu'il ne peut entretenir seul, il est représenté et couvert par l'État auquel il appartient. Envisagé isolément, il ne peut seul faire valoir et respecter ses droits. Sa personnalité, en définitive, considérée au point de vue international disparaît entièrement, absorbée par la personnalité de l'État dont il est le ressortissant (2). Cela suffit amplement pour qu'il soit impossible de lui reconnaître la qualité de membre de la société internationale.

79. — Les États et l'Église catholique sont ainsi les seules personnes juridiques réunissant les caractères nécessaires pour être les sujets du droit international.

La personnalité internationale n'appartiendra donc pas aux

(1) Sic, FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 680 et suiv. — HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, § 14.

(2) Voir BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, § 23.

associations politiques ou commerciales, si puissantes qu'elles soient, qui se créent sous les auspices d'un gouvernement et sont soumises à son autorité. Elles peuvent être douées d'une véritable activité internationale, entrer par suite en relation avec des États étrangers; il leur manque toujours le premier caractère requis : l'existence autonome et indépendante.

Application de ces principes eût dû être faite avant 1858 à la Compagnie anglaise des Indes orientales qui ne tenait son existence que de la volonté de la couronne d'Angleterre, sous l'autorité de laquelle elle se trouvait placée. Même situation était celle de la Compagnie de la baie d'Hudson, qui a colonisé une partie de l'Amérique du Nord.

Ainsi en est-il aujourd'hui de toutes les grandes compagnies de colonisation allemandes ou anglaises qui, en vertu des chartes qui leur ont été accordées par l'État, exercent par délégation certains droits de souveraineté sur les territoires que leurs agents ont acquis des chefs indigènes dans diverses parties inexploitées du globe. (Compagnie royale du Niger, Compagnie de l'Est africain, etc.).

La fondation de la Compagnie anglaise des Indes remonte à la fin du quatorzième siècle. Son rôle fut d'abord purement commercial; elle se bornait à établir des factoreries et à trafiquer sur les côtes du Bengale; elle avait d'ailleurs le monopole du commerce avec l'Angleterre. Peu à peu elle devint propriétaire de territoires assez importants; elle les fortifia afin de les protéger contre les attaques des Français, des Hollandais et des indigènes, et constitua ainsi, à la fin du seizième siècle, une véritable puissance militaire et territoriale, possédant une flotte, une armée et ayant des rois comme tributaires. Ses possessions comprenaient, au commencement de ce siècle, les trois provinces de Bombay, de Madras, du Bengale et l'île du prince de Galles, gouvernées par des princes indigènes assistés de résidents anglais. La Compagnie des Indes eut à cette époque de nombreuses guerres à soutenir contre les États de l'intérieur de la péninsule. Son monopole, expiré en 1833, ne fut pas renouvelé par le Parlement; mais la Compagnie ne fut pas supprimée; elle changea seulement de nature et devint une communauté purement politique chargée de gouverner l'Inde sous la suzeraineté de la couronne britannique, qui la représentait dans les relations avec les autres États. Elle disparut après la révolte des Cipayes (1858), et son dernier gouverneur, lord Canning, devint le premier vice-roi de la reine d'Angleterre.

30. — De nos jours, une association s'est formée présentant avec ces compagnies coloniales certaines analogies : l'Association internationale du Congo. Simple société civile lors de sa

fondation, l'association vit sa nature se transformer graduellement. Sur les territoires africains acquis par elle, elle entendit exercer pour son propre compte le droit de souveraineté. Entrée en relation avec les Puissances étrangères, elle se fait reconnaître comme individualité internationale par les États-Unis d'abord, et obtient bientôt une consécration définitive de la Conférence réunie à Berlin en 1884. L'Association devient l'État nouveau du Congo. Il ne faudrait pas croire cependant que la personnalité internationale n'ait appartenu à l'Association qu'à dater de sa reconnaissance formelle par les représentants des Puissances à la Conférence de Berlin. Cette personnalité lui appartient à dater du jour où, à son autonomie, vint s'ajouter une véritable activité internationale et un organisme tangible, c'est-à-dire du jour où elle entra en relation avec les États étrangers après s'être donné une administration et un gouvernement réguliers.

L'Association internationale du Congo fut fondée, en 1876, par Léopold II, roi des Belges. Son but était : 1° l'exploration scientifique des régions inconnues de l'Afrique centrale; 2° la diffusion dans ces régions de la civilisation et du commerce européens; 3° l'abolition de la traite des noirs. L'administration centrale de l'Association siégeait à Bruxelles, et des comités locaux avaient été établis dans les principales capitales d'Europe. La mission de ces comités était de recueillir les fonds destinés à l'organisation des explorations. Les résultats obtenus par l'Association ont été très considérables. Tout le cours du Congo est connu grâce à elle; de nombreuses stations ont été créées et de vastes territoires ont été acquis en vertu de traités passés avec plus de quatre cents chefs indigènes. Ces stations n'avaient, en aucune façon, un but commercial; elles étaient uniquement destinées, nous dit de Martens, à servir de refuges aux voyageurs de toute nationalité et à « opérer la conquête des tribus africaines, non par la force des armes, mais par l'implantation de la culture européenne ». (R. D. I. 1886, p. 142 et suiv.)

La personnalité de l'Association s'est manifestée par un grand nombre de conventions passées avec les Puissances. Il a été fait allusion déjà au traité passé entre elle et les États-Unis (22 avril 1884). Il faut citer encore les conventions du 8 novembre 1884 avec l'Allemagne, du 16 décembre 1884 avec l'Angleterre, du 19 décembre 1884 avec l'Italie, du 24 décembre 1884 avec l'Autriche, du 27 décembre 1884 avec les Pays-Bas, du 7 janvier 1885 avec l'Espagne, du 5 février 1885 avec la France, du même jour avec la Russie, du 10 février 1885 avec la Suède, du 14 février 1885 avec le Portugal, enfin du 23 février 1885 avec le Danemark. (Voir le texte de ces traités, *Archives diplomatiques*, 1885, t. III, p. 129 et suiv.) A mentionner également la déclaration du 23 avril 1884, par laquelle l'Association s'était engagée, au cas où les circonstances la contraindraient à réaliser ses droits, à donner la préférence à la France sur toute autre Puissance.

Les traités qui viennent d'être cités ayant tous reconnu le pavillon de l'Association internationale du Congo (*d'azur chargé au centre d'une étoile d'or à cinq raies*), il ne restait plus qu'à la considérer comme un véritable État. Cette reconnaissance eut lieu à la séance du 23 février de la Conférence africaine de Berlin (1885). Les Chambres belges ont, par leur résolution du 30 avril de la même année, autorisé le roi Léopold à être le chef du nouvel État sous le régime de l'union personnelle. Depuis cette époque et par testament du 2 août 1889, ce dernier a légué à la Belgique ses droits souverains sur l'État du Congo. Une convention intervenue le 3 juillet 1890 entre les deux États permit à la Belgique de s'annexer le Congo, même du vivant du Roi, après une période de dix ans, avec tous les biens, droits, avantages et obligations attachés à sa souveraineté. Il n'y a d'ailleurs pas là une méconnaissance du droit de préemption accordé à la France en 1884. Le gouvernement français a en effet reconnu, en 1887, que le droit de préemption n'était pas opposable à la Belgique. Mais celle-ci ne prendrait évidemment le Congo qu'avec la charge de ce droit. L'administration de l'État du Congo siège à Bruxelles et se compose de trois membres, l'un chargé des affaires étrangères, des postes et de la justice, l'autre de l'intérieur, de la force publique et de la marine, le troisième des finances et des domaines. Un conseil supérieur a été adjoint à ces administrateurs en 1888. Il se compose de quatorze membres, et fournit par voie de roulement le personnel d'une Cour de cassation composée de cinq membres et d'une Cour d'appel de trois membres chargée de statuer sur les appels des jugements du tribunal de Boma, pour les litiges dépassant 25,000 francs. Le conseil a en même temps un rôle consultatif. (V. *La vie politique à l'étranger*, 1889, p. 286, et 1890, p. 418.)

81. — Ne constitueront non plus des personnes internationales, les peuplades nomades, les tribus sauvages ou demi-sauvages de l'Afrique, de l'Asie ou des Amériques. Encore qu'elles reconnaissent un chef qui les guide, elles ont une organisation trop rudimentaire pour qu'il soit possible de les soumettre entièrement au droit international. Ce n'est pas à dire pour cela qu'elles doivent être considérées comme mises hors la loi internationale et se voir dénier tous les droits. Elles peuvent toujours se réclamer des principes d'humanité et de justice dont tout homme, et par suite toute société humaine, doit l'application à ses semblables, quel que soit leur état de culture ou de dégradation. Les États civilisés n'hésitent même pas à leur faire application des règles du droit commun international lorsque eux-mêmes y ont intérêt. C'est ainsi qu'à l'heure présente l'Afrique va bientôt appartenir en toute souveraineté à quelques Puissances européennes en vertu de prétendus traités de cession conclus par elles avec les chefs des tribus barbares qui la peuplent.

CHAPITRE II

LES ÉTATS. — ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS ET FORMATION.

TITRE I

Éléments constitutifs des États.

82. — L'État peut être défini : « La personne juridique formée par toute agglomération de population vivant sur un territoire déterminé, sous l'égide d'un gouvernement central et autonome chargé de la diriger vers l'accomplissement de sa fin. »

Trois éléments sont donc absolument indispensables à l'existence d'un État. Il faut :

- 1° Une agglomération de population ;
- 2° Un territoire occupé par elle ;
- 3° Un gouvernement central autonome la régissant.

SECTION I

DE LA POPULATION CONSIDÉRÉE COMME ÉLÉMENT CONSTITUTIF
DES ÉTATS.

83. — De la définition qui a été donnée il résulte que l'État consiste essentiellement en une communauté distincte et indépendante du reste de l'humanité. Cela suppose nécessairement la réunion en un même groupe d'un certain nombre d'individus. Mais il importe peu que ce nombre soit plus ou moins considérable. La principauté de Monaco, la République de Saint-Marin ou celle d'Andorre avec leurs quelques milliers ou centaines d'habitants constituent des États aussi bien que

l'Allemagne avec ses quarante-sept millions, la Russie avec ses cent huit millions de sujets. Si faible que soit le chiffre de la population habitant un territoire, rien n'empêche de concevoir cette population vivant en communauté autonome et indépendante, par conséquent constituée en un véritable État.

En fait, à l'époque présente, peu de petites communautés figurent encore sur la liste des États. Depuis la constitution des groupes puissants qui a marqué la fin de l'époque féodale, les abus de la force commis par eux ont successivement réduit le nombre des petites sociétés incapables de leur résister. En dehors même des annexions violentes, le sentiment de l'insécurité inséparable de la faiblesse, la conscience des mauvaises conditions économiques dans lesquelles leur isolement les plaçait, a conduit un certain nombre de petits États à provoquer leur réunion à des sociétés plus puissantes, seules capables de les défendre et de les protéger. A l'heure présente, la moyenne de la population des différents États civilisés se chiffre par plusieurs millions d'habitants.

84. — La population, qui est le premier élément constitutif de l'État, doit, en principe, être soumise à une impulsion, une direction unique donnée par un organisme central. Pour que cette direction unique soit efficace et utile au regard de tous les membres de la communauté, il faudra qu'il y ait entre eux, autant que possible, identité de besoins, de tendances, de caractère, de tempérament et d'aspirations, qu'ils concourent à un même but, c'est-à-dire, en un mot, qu'ils forment une seule *Nation*. Mais il importe ici de bien préciser le sens des termes employés. Trop souvent *État* et *Nation* sont considérés comme synonymes par les publicistes (voire par les jurisconsultes), tandis qu'il les faudrait soigneusement distinguer l'un de l'autre. L'*État*, c'est l'organisme régissant tous les individus qui *de fait, de gré ou de force*, se trouvent soumis à un même gouvernement. La *Nation*, c'est l'ensemble des individus qui, ayant mêmes tendances, mêmes intérêts, se sentent rattachés les uns aux autres par une histoire, des traditions, une origine, le plus souvent aussi une langue communes et, à raison de ce

sentiment, éprouvent le besoin de se grouper en une collectivité autonome et indépendante. Ils peuvent, en fait, être déjà, conformément à leurs aspirations, soumis à un même gouvernement ou être encore rattachés à des souverainetés différentes. L'*État* résulte du *fait* du groupement d'un nombre plus ou moins considérable d'individus en une société distincte. La *Nation* est le produit du *sentiment d'une communion instinctive* tantôt réalisée, tantôt seulement désirée et rêvée.

85. — L'idéal serait évidemment que l'État ne comprit parmi ses sujets que les membres d'une même nation, et les comprit tous. Telles sembleraient à un observateur superficiel être les idées dont s'inspire la politique internationale moderne. Les remaniements réalisés ou projetés dans la carte de l'Europe pendant la seconde moitié de ce siècle se sont accomplis (ou sont actuellement rêvés) au nom d'un prétendu *système des nationalités* qui consisterait à faire coïncider les frontières de tout État avec les limites des territoires occupés par les individus constituant une même nation. Imaginé par les politiques italiens pour justifier la réalisation de l'unité italienne, le système des nationalités fut accepté, sitôt que proposé, par la science et la diplomatie.

« Le principe de toute souveraineté réside dans la nation », disait la *Déclaration des droits de l'homme*; d'où il suit, ajoute M. Lavis, « que les nations, êtres collectifs composés d'hommes qui veulent vivre sous les mêmes lois, ne doivent être ni gouvernées par des étrangers, ni incorporées en tout ou partie à des États étrangers... La nation ainsi définie fait un contraste absolu avec les États d'autrefois, qui groupaient, sans les réunir, des nations ou] des fragments de nations diverses dont aucune ne faisait sa loi. » (*Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*, p. 198.) Ce principe tend à prévaloir depuis 1815; l'insurrection de la Grèce contre la domination ottomane (1821), de la Belgique contre la Hollande, à laquelle elle avait été réunie contre son gré en 1815, la constitution du Zollverein allemand (1833) en avaient déjà constitué des manifestations. La même idée inspira le soulèvement de la Lombardie et de la Vénétie contre l'Autriche, et la réunion, d'ailleurs éphémère, de ces provinces au royaume de Sardaigne (1848). Presque en même temps, la Hongrie s'insurgeait, proclamait son indépendance, et il fallait aux Habsbourg le canon des Russes pour la faire rentrer dans le devoir (1849).

Mais c'est surtout en 1859, lors de la guerre d'Italie, qui fut faite en son nom, que le principe des nationalités prit pied dans le droit public européen. Napoléon III, son champion le plus convaincu, songeait « à réunir sous son hégé-

monie les races dites latines qui eussent formé, grâce à lui, comme une famille d'États ayant mêmes aspirations, même politique, tandis que dans le centre et dans l'est de l'Europe les races germaniques se fussent rapprochées par des groupements analoges ».

La même idée a poussé Napoléon III à laisser s'opérer le démembrement de la monarchie danoise, sous le gouvernement de laquelle se trouvaient les Allemands des duchés de l'Elbe. C'est elle que préconisait la fameuse circulaire de La Valette (16 septembre 1866), dont l'objet était de justifier la politique suivie par le gouvernement impérial à cette époque; c'est d'elle qu'est né l'Empire allemand. Plus récemment encore, le principe des nationalités a fait sortir de la domination ottomane les peuples de nationalités si diverses que gouvernait le sultan. La Roumanie, la Serbie, le Montenegro sont aujourd'hui indépendants; la Bulgarie et la Roumélie, rattachées encore à la Porte par un lien de vassalité, font, comme on l'a dit, le stage de leur indépendance. Le traité de San Stephano (19 février-3 mars 1878) a expressément considéré la nationalité des habitants comme l'une des bases devant servir à délimiter les frontières de la Bulgarie. La commission russo-turque chargée d'opérer cette délimitation devait « tenir compte de la nationalité de la majorité des habitants des confins ».

Malheureusement, autant le principe sur lequel il repose est exact et satisfaisant, autant l'application en pratique en est difficile et dangereuse. Le système suppose la reconnaissance d'un certain nombre de nationalités, ou nations. Mais quels seront les éléments de la nationalité? Quels seront les signes distinctifs qui feront considérer telles populations comme faisant partie intégrante de telle nation ou de telle autre? Pour nous le doute n'est pas permis. Les membres d'une même nation sont unis par un lien invisible qui n'est autre que la *volonté manifestée ou latente* de former entre eux une communauté. Cette volonté aura pour causes souvent ignorées le sentiment d'une identité de race, d'intérêts, de traditions, de langue, etc., chacun de ces éléments étant d'ailleurs à lui seul insuffisant pour constituer une nationalité.

Si l'on eût ainsi compris la nation, le système des nationalités eût pu fixer définitivement la carte politique de l'Europe. Malheureusement les gouvernements n'ont jusqu'alors reconnu élément constitutif de la nationalité que la communauté de langage, considérée comme décelant l'origine commune des populations entre lesquelles elle existe. Le système des nationalités, faussé dans son principe, consista donc à réunir sous un même gouvernement les populations parlant la même

langue, quelle que fût d'ailleurs la diversité de leurs tendances, de leurs intérêts, de leur passé historique, etc. C'est en vertu de ce principe que le Schleswig et l'Alsace-Lorraine furent incorporés à l'Allemagne. Ainsi compris, loin d'assurer la satisfaction des légitimes aspirations des peuples, le nouveau principe, en ne tenant aucun compte de leur volonté et de leurs sentiments, c'est-à-dire des éléments fondamentaux de la nationalité, n'est pour eux qu'une cause de trouble et de dangers. Les nationalités les mieux établies ne sauraient résister à son application. Appliqué à la Suisse, il conduirait à faire table rase de la nationalité helvétique, qui se trouverait remplacée par les nationalités française, allemande et italienne. La nationalité belge n'existerait plus. La nation française et la nation flamande (ou allemande) se partageraient la Belgique. On voit par ces exemples à quels résultats odieux aboutirait l'application du système tel que semblent le comprendre les politiques modernes. Combien nous sommes loin des promesses séduisantes dont il nous leurrerait ! Faut-il ajouter que, à raison de l'importance attribuée ainsi à la communauté de langue, les gouvernements cherchent par tous moyens à réaliser l'unité de langage dans l'étendue du territoire qui leur est soumis, violentant à cet effet les populations, et, sans respect pour un de leurs droits les plus sacrés, les contraignent à abandonner l'idiome de leurs pères, le langage qui est l'expression vivante de leur caractère, de leur civilisation, le fruit du travail intellectuel de plusieurs siècles ?

C'est la tâche entreprise depuis vingt ans par le gouvernement allemand dans la partie de l'Alsace-Lorraine où la langue usuelle était le français. Mêmes efforts du côté des frontières orientales de l'Empire pour arriver à faire oublier aux Polonais leur idiome national.

L'Italie, depuis quelques années, a également pris à tâche de déraciner la langue française des quelques rares vallées du versant oriental des Alpes (vallée d'Aoste, vallées vaudoises), où depuis un temps immémorial elle est parlée par les populations.

86. — Lorsqu'un État ne renferme que des populations appartenant à la même nation, il est dit *homogène*. La France est le type de l'État homogène. On peut en dire autant de l'Espagne.

L'État est dit *hétérogène* quand des populations appartenant à des nationalités différentes sont réunies sous un même gouvernement. Le type de l'État hétérogène est l'Autriche-Hongrie, comprenant des populations allemandes, tchèques, italiennes, magyares, slaves, polonaises, etc. L'Allemagne avec ses parties françaises, danoises, polonaises, constitue également un État hétérogène. Il en est de même du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, auquel est incorporée l'Irlande, qui forme une nation distincte malgré la communauté de langue qui l'unit à l'Angleterre.

L'homogénéité est incontestablement pour un État un élément de force; elle assure la durée de son unité. C'est dans cette unité que se trouve toujours menacé l'État hétérogène, les populations de nationalités différentes tendant sans cesse à se séparer les unes des autres et à reprendre, avec leur indépendance, le cours de leurs destinées naturelles. J'ai montré précédemment comment le principe des nationalités, tel qu'il est entendu aujourd'hui, tendait à multiplier les États hétérogènes.

87. — Nous aboutissons donc à exiger de l'État idéal :

1° *Qu'il réunisse tous les membres d'une même nation et ne réunisse qu'eux;*

2° *Qu'il soit le résultat d'une union volontaire.*

Là où s'arrête le territoire occupé par les populations composant une même nation, là doivent se trouver les frontières de l'État. Ce sont ses véritables frontières naturelles. Toute acquisition de territoire réalisée en dehors d'elles ne sera qu'une cause de faiblesse pour l'État annexant, dont l'homogénéité se trouvera détruite, et une cause de trouble pour la société internationale. Des préoccupations purement stratégiques ont trop souvent fait considérer comme frontières naturelles certains accidents de terrain, tels que fleuves, lacs, montagnes, dont l'ensemble constituerait l'enceinte prédestinée du territoire normal de l'État. Ce système, basé sur des considérations géographiques, est absolument inconciliable avec les idées rationnelles développées précédemment. Qu'en fait, les régions occupées par les populations constituant la même nationalité

soient limitées par une chaîne de montagnes, un fleuve, etc... c'est à souhaiter sans doute au point de vue de la facilité de la défense du territoire; mais si cela n'existe pas, l'État qui réunira des populations de même race, fixées en deçà et au delà de l'obstacle naturel, n'en sera pas moins régulièrement constitué et n'en aura pas moins ses véritables frontières naturelles. Il n'est pas besoin d'ailleurs de réfléchir longtemps pour reconnaître que les accidents de terrain en question ne répondent pas, dans la plupart des cas, au rôle qu'on prétend leur faire jouer. Un fleuve, par exemple, n'est que très exceptionnellement une barrière et une limite opposée à l'expansion d'une race. Des deux côtés du Rhône, de la Garonne, de la Loire, on retrouve la race française. Sur une partie du cours du Rhin, la race allemande occupe les deux rives. Le territoire italien, divisé en deux par les Apennins, est cependant habité en totalité par la nation italienne. La chaîne des Vosges n'empêche pas qu'une partie de la nation française ne vive encore sur son versant est, et que les véritables frontières naturelles de la France ne se trouvent plus loin du côté de l'orient.

Il faut ajouter que le système des frontières naturelles, qui prétend assigner à chaque État un cadre définitif, ne répond nullement au but qu'il se propose. La frontière dite naturelle entre la France et l'Allemagne est aujourd'hui la ligne des Vosges. Pourquoi ne serait-elle pas tout aussi bien la ligne du Rhin, celle de la Forêt-Noire, de la Moselle ou de la Meuse, qui constituent, elles aussi, des accidents naturels pouvant servir de bornes à un État? La frontière naturelle ainsi entendue est, en définitive, là où veut bien la fixer l'État qui se sent plus fort que son voisin. Rien de stable par conséquent avec ce système. Légitimer toutes les convoitises sous prétexte d'unité géographique à réaliser, voilà à quoi il aboutit en pratique.

Je maintiens donc que la véritable limite naturelle de l'État se trouve au point extrême, quel qu'il soit, habité par les populations constituant la nation qui a organisé ledit État.

SECTION II

DU TERRITOIRE DES ÉTATS.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 276-317. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n^{os} 299 et suiv. — FIORE, *Le droit international codifié*, n^{os} 531 et suiv. ; — *Nouveau droit international public*, t. II, n^{os} 745 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, §§ 64 et suiv. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, §§ 45 et suiv., 65 et suiv. — KLÜBER, *Droit des gens moderne*, § 124 et suiv. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, §§ 88-102. — DE NEUMANN, *Droit des gens moderne européen*, § 18 a. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, chap. v. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, §§ 14 et suiv. — CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public en temps de paix*, t. II, chap. VII. — ORTOLAN, *Du domaine international*. — DUDLEY-FIELD, *Projet d'un Code international*, §§ 27 et suiv. — PHILLIMORE, *Commentaries*, t. I, p. 264.

83. — Une communauté autonome soumise à un gouvernement central ne constitue un État qu'autant qu'elle occupe ou détient une portion déterminée de la surface terrestre, sur laquelle elle vit ou fait prévaloir sa volonté exclusive. La partie de la sphère terrestre occupée par chaque société indépendante et se trouvant soumise à l'autorité exclusive du pouvoir central qui régit cette société, est dite le *territoire* de l'État. Les limites de ce territoire portent le nom de *frontières*. Il est aussi impossible d'imaginer un État sans territoire que de le concevoir sans population. A défaut de territoire, une communauté autonome peut encore être une personne internationale (exemple : l'Église catholique), mais elle ne peut jamais constituer un État.

Le territoire a été dit, non sans raison, la base essentielle de l'État. Toutes les questions qui se rapportent à lui présentent en conséquence une importance toute particulière.

Je les examinerai dans l'ordre suivant :

1^o *Composition du territoire. Ses limites. Étendue des droits appartenant à l'État sur chacune de ses parties.*

2^o *Modes d'acquisition et de perte du territoire.*

A. — *Composition du territoire. Ses limites. Droits de l'État sur chacune de ses parties.*

89. — Le territoire d'un État se compose toujours de trois éléments : terres, eaux et air. De là, la division en *territoire terrestre* ;

Territoire aquatique (maritime, lacustre ou fluvial) ;

Territoire aérien, auxquels s'ajoute quelquefois ce que j'appellerai, suivant l'usage, le *territoire flottant*.

(a)

Territoire terrestre.

90. — Le territoire terrestre est la partie du sol soumise au pouvoir suprême institué par la société autonome qui, généralement, y est établie et y vit. Il se compose de toute l'étendue de terre ferme occupée par cette société ainsi que des îles qui peuvent exister ou se former dans la partie aquatique du territoire.

Il comprend non seulement la superficie renfermée dans les frontières de l'État, mais aussi le tréfonds. Seul, par conséquent, le souverain dont dépend la surface a le droit d'organiser le régime auquel sera soumise l'exploitation du tréfonds et des richesses minérales qu'il peut renfermer. Les concessions de mines émanées d'un gouvernement ne peuvent donc jamais autoriser le concessionnaire à pousser ses galeries au delà des frontières de l'État concédant. Le même principe conduit à reconnaître qu'un État ne pourrait davantage emprunter, fût-ce sur un parcours minime, pour l'établissement de ses lignes télégraphiques souterrains, le territoire d'un de ses voisins sans l'autorisation de ce dernier, non plus que creuser un tunnel au delà de la verticale tirée par la ligne frontière qui le sépare d'un État voisin.

90 bis. — Le territoire terrestre d'un État peut ne comprendre

qu'une fraction unique de la surface terrestre. Il est alors dit *fermé* (*territorium clausum*). Tel le territoire de la Russie, de l'Autriche-Hongrie, de la Suisse, de la Belgique, de la Suède et Norvège. Tantôt il confine aux territoires de plusieurs autres États (exemple : tous les États précédemment cités); tantôt il est entouré de toutes parts par le territoire d'un seul autre État, et est dit alors *enclavé*. Tel était autrefois le territoire de la ville libre de Mulhouse avant sa réunion à la France, celui de la principauté de Montbéliard. Telle est également la condition actuelle de la République de Saint-Marin en Italie, et d'une partie du duché d'Oldenbourg en Prusse.

Cette situation, en mettant au point de vue économique et politique l'État-enclavé à la presque absolue discrétion de son voisin, présente des dangers qu'il serait superflu de signaler plus longuement.

Les États dont le territoire ne comprend qu'une seule fraction de la surface terrestre constituent aujourd'hui une minorité. A l'heure présente, le territoire de la majorité des États se compose d'un nombre plus ou moins grand de portions ou morceaux de la surface du globe, séparés les uns des autres par un espace plus ou moins considérable, comprenant ou bien d'autres territoires, ou un espace non susceptible d'appropriation, la haute mer. Dans ce cas, deux situations bien différentes doivent être distinguées.

Il se peut que les parties séparées qui composent le territoire de l'État soient soumises au même régime, habitées par des populations de même race, également civilisées, de telle façon que l'une d'elles ne puisse être considérée comme la *métropole* et l'autre comme une *dépendance*. Ainsi en est-il, par exemple, de la Bavière proprement dite et de la Bavière rhénane. Ainsi en était-il autrefois de la Prusse et des Provinces du Rhin. Cette situation gênante et dangereuse pour l'État se rencontre rarement à notre époque.

Le plus souvent on se trouve en présence d'un *territoire métropolitain* et de *colonies ou dépendances* qui en sont plus ou moins éloignées. La portion principale ou *métropole* est celle

où se trouve installé le gouvernement central qui a soumis à son autorité les autres fractions séparées du territoire, ou domaines coloniaux. C'est sur lui que vit la population dont sont sortis le plus souvent les émigrants qui ont été coloniser l'autre. Tel est le cas de l'Angleterre, de l'Espagne, de la France, de la Hollande, du Danemark, du Portugal, vis-à-vis de leurs colonies ou dépendances (1).

91. — *Frontières du territoire terrestre.* Les frontières du territoire terrestre sont là où s'arrête ce territoire et où commence celui d'un autre État. Elles sont généralement marquées (les frontières terrestres au moins) par des signes extérieurs qui, tantôt sont dus à la main de l'homme, tantôt sont constitués par des accidents naturels de la surface du sol.

Dans le premier cas, les frontières sont dites *conventionnelles*; dans le second, *naturelles*. Les frontières naturelles (2) seront formées par une chaîne de montagnes, un lac, un cours d'eau, une mer libre, un désert ou un marécage, etc.

Les chaînes de montagnes, lorsqu'à raison de leur élévation elles constituent un obstacle infranchissable ou rendent tout au moins les communications entre les deux versants difficiles, sont souvent adoptées comme frontières naturelles de deux États. A défaut de stipulation contraire, la limite exacte des

(1) Les colonies constituent donc une partie du territoire de l'État. Pour qu'il en soit ainsi, il n'est pas nécessaire qu'elles soient soumises absolument au même régime que la mère patrie. Rien de plus variable, par exemple, que le régime des différentes colonies anglaises, dont quelques-unes jouissent d'une autonomie intérieure presque complète. Cette liberté ne les empêche pas d'être, au regard des autres États, territoire britannique. Du moment où la société qui vit sur le territoire en question ne jouit pas de la personnalité internationale, ce territoire est nécessairement une dépendance, un prolongement en quelque

sorte du territoire métropolitain d'un État.

Ce qui vient d'être dit des colonies ne peut l'être des *États protégés*. La personnalité internationale du protégé subsiste malgré l'établissement du protectorat. En conséquence, son territoire ne constitue pas une fraction, une partie séparée du territoire de l'État protecteur. De cette idée peuvent être déduites quantité de conséquences présentant un intérêt pratique souvent considérable.

(2) Je rappelle que l'expression *frontières naturelles* est souvent prise en un autre sens. (Voir sur ce point les développements fournis au § 87.)

deux territoires est formée par la ligne de crête ou ligne de partage des eaux.

Des dérogations ont été apportées à cette règle par certaines conventions internationales. Citons le protocole du 27 juin 1860 relatif à la délimitation des frontières entre la France et la Sardaigne, à la suite de la cession de la Savoie et du comté de Nice. Cet acte porte que « la limite entre les deux États suivra la limite actuelle entre le duché de Savoie et le Piémont », la ligne de partage des eaux ne devant servir de frontière que dans l'arrondissement de Maurienne (art. 1^{er}).

Citons encore les préliminaires de paix signés à Versailles, le 26 février 1871, qui, réglant la nouvelle frontière entre la France et l'Allemagne, ont abandonné la ligne de partage des eaux en incorporant à l'Empire allemand le mont Donon, ainsi que les cantons de Schirmeck et de Saales de l'ancien arrondissement de Saint-Dié (art. 1^{er}).

Suivant que le terrain traversé par la ligne de crête est utilisable ou inutilisable, on précise la direction par des bornes, poteaux ou autres signes placés de distance en distance, ou on ne prend même pas ce soin. C'est ainsi que la frontière franco-allemande qui, sur une grande étendue, suit les sommets et par conséquent traverse la chaîne des Vosges, est jalonnée, tandis que la frontière franco-italienne, constituée la plupart du temps par les arêtes escarpées des Alpes, ne l'est généralement pas.

Lorsqu'un lac se trouve bordé par deux territoires différents, la frontière de chacun suit, sauf dérogation conventionnelle contraire, la ligne médiane du lac. Elle peut être indiquée par des bouées, balises. En pratique cette démarcation extérieure n'est guère usitée.

Si le territoire est limité par un cours d'eau, la ligne frontière suit, à défaut de convention contraire, la ligne médiane ou la ligne du thalweg, selon qu'il s'agit d'une rivière ou d'un fleuve navigable. Le plus souvent aucun signe extérieur ne la révèle.

Un désert ou un marécage peut également avoir été adopté comme limite du territoire d'un État. Dans cette hypothèse, la frontière doit normalement se trouver au point où commence l'obstacle. Mais il est évident qu'à défaut d'un jalonnement précis elle présentera assez d'incertitude.

La mer qui borde les rivages d'un État constitue, elle aussi, une limite naturelle du territoire. En règle générale, la fron-

tière coïncidera avec la limite extrême du rivage lors des plus basses mers (1).

92. — Les frontières *conventionnelles ou artificielles* sont celles qui, adoptées à la suite d'un traité diplomatique, ou reconnues conformément à une possession immémoriale, sont tracées sans qu'il ait été tenu compte des accidents de terrain qu'elles rencontrent. Telle est, par exemple, en majeure partie, la frontière septentrionale de la France. Les frontières conventionnelles sont indiquées par des signes extérieurs élevés de main d'homme : bornes, poteaux, fossés, tranchées forestières, murailles, portes, forteresses, etc.

Pour assurer la conservation et le respect de ces signes extérieurs, les États concluent souvent entre eux des conventions. Toute altération ou endommagement de ces signes constitue un délit réprimé d'autant plus sévèrement par les législations qu'il s'attaque indirectement à la souveraineté de l'État.

C'est ainsi que l'art. 103 du Code pénal allemand punit d'une amende de 600 marks et d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans « quiconque aura méchamment détruit, endommagé, outragé un emblème public de l'autorité d'un État n'appartenant pas à l'Allemagne, ou un emblème de la souveraineté de cet État ». C'est ainsi encore qu'une convention entre la France et le grand-duché de Luxembourg stipule la punition, conformément aux lois de chacun des deux États, des auteurs ou complices de dégradations, détériorations et déplacement des bornes frontières. (Convention des 45-18 octobre 1853.) En France, le texte applicable est l'art. 257 du Code pénal.

93. — Les frontières d'un État peuvent encore être purement *mathématiques*. Elles sont alors constituées, soit d'un seul, soit de plusieurs côtés, par une ligne se confondant avec tel degré de latitude ou de longitude. Ainsi en est-il souvent des possessions reconnues à un État dans un continent dont l'intérieur est encore inexploré ou inoccupé. Les frontières *mathématiques* sont presque nécessairement des frontières provisoires qui devront être remplacées ensuite par des frontières conventionnelles plus nettement définies et établies.

(1) La mer territoriale ou littorale, bien que soumise à certains égards à l'État riverain, ne doit pas être considérée comme faisant partie intégrante de son territoire. (Voir chap. VIII.)

La convention anglo-française du 5 août 1890, qui a réglé la situation respective des deux pays dans les bassins du Niger et du lac Tchad, nous fournit un exemple de frontières mathématiques, lorsqu'elle détermine la limite de la sphère d'influence de la France au sud de ses possessions méditerranéennes par une ligne allant de Say sur le Niger à Barrua sur le lac Tchad.

On doit ranger dans la même catégorie une bonne partie de la frontière septentrionale des États-Unis et certaines portions des frontières du Brésil, de la Colombie et du Venezuela.

94. — La détermination exacte et rigoureuse des frontières séparant deux États est un point très important dans les rapports internationaux.

Les contestations relatives à la délimitation précise de deux territoires voisins ont très souvent donné lieu à des guerres sanglantes dans l'antiquité et même à une époque plus rapprochée de nous. N'est-ce pas dans les forêts vierges du Canada, ainsi que l'observe très exactement de Neumann (1), que la guerre de Sept ans prit naissance? Aujourd'hui, toutefois, l'usage semble prévaloir de les résoudre sans recourir aux hasards de la guerre. Des commissions dites de *délimitation*, composées de délégués des deux gouvernements contendants, sont chargées de proposer le tracé définitif en s'éclairant, dans ce but, de tous les documents et titres afférents à la contestation, et en s'inspirant autant que possible des besoins des populations et des nécessités créées par la configuration physique de la région.

Un autre mode de solution pacifique également usité est le recours à l'arbitrage d'un tiers désintéressé dans la question.

Tout récemment, en 1889, une convention conclue entre la France et l'Angleterre a chargé une commission de procéder à la délimitation de la Gambie britannique. Ce travail a été effectué à la fin de novembre 1890. Quelque temps auparavant, un conflit s'étant élevé entre l'Espagne et la France au sujet de la possession du cap Blanc sur la côte occidentale d'Afrique, la solution en avait été également abandonnée à une commission de délimitation qui se réunit à Paris en 1886. Enfin, les difficultés qui ont surgi dans ces dernières années entre la France et les Pays-Bas, relativement aux limites de la Guyane française et du Surinam, ont été tranchées par la sentence arbitrale du Czar que les parties contendantes avaient chargé de statuer sur la question. (Voir le texte de cette sentence rendue le 13-25 mai 1891, dans la *Revue pratique de droit international privé*, 1891, 2^e part., p. 157.)

(1) DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne*, § 18 *in fine*.

L'établissement de la frontière sur certains points déterminés peut, pour des raisons fort variables, donner lieu à de telles difficultés que les Puissances contestantes soient dans l'impossibilité d'arriver à un accord. Il y a lieu alors, ou de reconnaître l'indépendance du territoire contesté placé sous la suzeraineté de l'une ou de l'autre, ou d'en organiser l'administration en commun. C'est ainsi qu'il a été procédé en 1815 à l'égard du petit territoire de Moresnet situé entre la Belgique et la Prusse.

L'individualité relative de ce territoire est due à des circonstances assez curieuses pour être rappelées. La Prusse et la Hollande, dont les frontières devaient passer en cet endroit en vertu des traités de 1815, n'ayant pu s'entendre sur la délimitation précise de ces frontières à raison des richesses métallurgiques du pays, richesses que chacune d'elles convoitait, résolurent de ne s'approprier ni l'une ni l'autre la parcelle litigieuse. Celle-ci constitue ainsi, en vertu du traité de délimitation du 26 juin 1816 (art. 17 et suiv.), un territoire libre, en ce sens qu'il ne peut être occupé militairement par les Puissances limitrophes. Il est administré par un maire nommé lui-même par des commissaires belges et prussiens ; sa situation n'a pas été précisée davantage. Il y a là ainsi un cas de *condominium* égal. Des négociations ont été engagées en 1889 entre la Prusse et la Belgique au sujet du partage du Moresnet, mais elles n'ont pas abouti, les habitants étant opposés à tout projet de ce genre.

95. — Les frontières les mieux délimitées peuvent, soit à raison de leur irrégularité et, par suite, des enclaves qu'elles forment dans le territoire des deux États voisins, soit à raison de considérations tirées des besoins stratégiques de l'un et l'autre pays, soit pour tout autre motif, être tenues par ces mêmes États pour défectueuses. Il y a lieu de procéder alors à leur *rectification*. Cette rectification comporte le plus souvent des échanges territoriaux ayant pour but d'attribuer à chacune des Puissances contractantes la totalité des territoires sis de son côté de la nouvelle ligne frontière adoptée comme plus satisfaisante. Elle s'opère par voie de traité diplomatique.

Citons comme exemple de conventions de ce genre celle qui a été signée à Berne, le 8 décembre 1862, entre la France et la Suisse, et qui a mis fin aux discussions existant entre les deux pays au sujet de la vallée des Dappes, dans le canton de Vaud. Des échanges de territoires furent stipulés de part et d'autre, et des délais furent accordés aux habitants des portions cédées pour leur permettre de manifester la volonté de conserver leur nationalité originaire.

96. — *Droits de l'État sur le territoire terrestre.* Le territoire d'un État comprend non seulement la partie du sol renfermée dans les limites précédemment indiquées, mais aussi toutes choses mobilières se trouvant sur ou dans ce sol : « *Quidquid est in territorio est de territorio.* » Ces meubles et immeubles, dont l'ensemble compose le territoire au sens large du mot, sont en grande majorité la propriété privée des particuliers. Une partie cependant constitue ce que l'on appelle le domaine de l'État, qui se divise lui-même en domaine public et domaine privé. Je n'ai pas à indiquer ici les éléments constitutifs de l'un et de l'autre. C'est une question de droit civil ou administratif interne dans chaque pays. Il suffira de constater que, sur l'un et sur l'autre de ces deux domaines, l'État jouit d'un véritable droit de propriété. Ce droit de propriété peut être soumis, surtout en ce qui concerne les biens du domaine public, à certaines restrictions à raison de la destination publique de ces choses. Il n'en existe pas moins.

L'autre partie du territoire national, celle qui appartient aux particuliers (personnes physiques ou personnes morales, cela importe peu) était au moyen âge, voire dans un passé moins éloigné de nous, considérée comme concédée par le souverain représentant l'État, qui pouvait, d'abord suivant son bon plaisir, puis plus tard dans les cas où l'intérêt général l'exigeait, reprendre ces concessions et rentrer en possession sans être tenu, vis-à-vis du concessionnaire exproprié, d'aucune indemnité. L'État ou le souverain (ce qui était même chose) avait bien alors la *propriété éminente* de tout le territoire.

Il n'en est plus de même dans nos sociétés modernes. Les particuliers jouissent aujourd'hui d'une propriété indépendante sur les choses qu'ils possèdent. Cette propriété n'est plus réputée être un démembrement, une émanation d'un droit plus élevé qui appartiendrait à l'État sur ces mêmes choses. C'est donc à tort qu'actuellement encore certains publicistes parlent du *domaine éminent* de l'État sur les biens des particuliers. Quel que soit le sens spécial et atténué qu'on attribue au mot *domaine*, l'expression est mauvaise; car elle est de nature à induire en erreur. Domaine et propriété sont deux termes trop

rapprochés l'un de l'autre pour que la substitution du premier au second soit suffisante pour marquer l'abandon actuel des anciens errements féodaux.

Mais, si l'État n'a plus aujourd'hui la *propriété éminente* de la partie du territoire qui se trouve en la possession des particuliers, est-ce à dire qu'il n'ait plus action ou autorité sur elle? Incontestablement non. L'État, en tant qu'incarnation de la nation, de la collectivité dont il est chargé d'assurer la conservation et le développement, est le régulateur autorisé de l'exercice des droits individuels. En vertu de son droit de souveraineté et de juridiction (voy. chap. III), il a la faculté d'apporter à cet exercice telles restrictions que les exigences de l'intérêt général lui semblent commander. Il peut le grever de charges, il peut même le suspendre ou le supprimer, s'il est nécessaire, pour assurer le salut public. En agissant ainsi, il n'intervient pas comme maître de la chose, mais comme administrateur suprême. C'est à ce titre qu'il pourra obliger les particuliers à payer un impôt proportionnel à la valeur des biens, qu'il pourra les contraindre à abandonner, moyennant indemnité, leur droit de propriété à la collectivité, etc.

Le droit de l'État sur la partie du territoire appartenant aux particuliers n'est donc autre que le droit de *souveraineté territoriale et de juridiction* (1).

(1) L'exposé des motifs du titre II du livre II du Code civil, fait par Portalis dans la séance du Corps législatif du 26 nivôse an XII, formule à cet égard les principes exacts dans la forme la plus nette. « C'est ici le moment de « traiter une grande question. Quel est « le pouvoir de l'État sur les biens des « particuliers? »

« Au citoyen appartient la propriété
« et au souverain l'Empire. »

« L'Empire qui est le partage du
« souverain ne renferme aucune idée
« de domaine proprement dit. Il con-
« siste uniquement dans la puissance
« de gouverner. Il n'est que le droit de

« prescrire et d'ordonner ce qu'il faut
« pour le bien général et de diriger,
« en conséquence, les choses et les
« personnes... Il ne donne à l'État sur
« les biens des citoyens que le droit de
« régler l'usage de ces biens par des
« lois civiles, le pouvoir de disposer de
« ces biens pour des objets d'utilité
« publique, la faculté de lever des im-
« pôts sur les mêmes biens. Ces diffé-
« rents droits réunis forment ce que
« Grotius, Puffendorf et autres appel-
« lent le *domaine éminent* du souve-
« rain, mots dont le vrai sens, développé
« par ces auteurs, ne suppose aucun
« droit de propriété et n'est relatif
« qu'à des *prérogatives inséparables*

97. — Propriétaire de son domaine public ou privé, régulateur souverain de l'exercice du droit de propriété des particuliers sur une partie du territoire, l'État va-t-il pouvoir, sans restriction aucune, user et abuser de ce droit de souveraineté sur les diverses parties de son territoire, au détriment des autres membres de la société internationale? Les exigences de la vie internationale ne l'obligeront-elles pas à certaines concessions vis-à-vis des autres États? N'est-il pas à certains égards des limites apportées par la coutume internationale à l'exercice de son droit de souveraineté?

98. — Dans l'état actuel, ce droit de souveraineté semble bien pouvoir s'exercer sans restrictions sur le territoire terrestre de l'État. D'ailleurs, les questions et les difficultés auxquelles cet exercice peut donner lieu sont, le plus souvent, des questions et difficultés d'ordre purement interne. Mais, même dans les cas plus rares où l'usage et l'abus de la souveraineté en ce qui concerne le territoire terrestre présenterait un intérêt international, on ne trouve en général dans le droit commun aucune limitation admise, aucune restriction au profit des autres Puissances. C'est ainsi qu'un État pourrait se refuser à raccorder ses lignes de chemins de fer avec celles des États limitrophes; c'est ainsi également qu'il peut adopter dans la construction de ses voies ferrées un écartement des rails différent de celui admis sur les lignes de ses voisins; qu'il lui est loisible de se refuser au percement d'un tunnel reconnu nécessaire pour l'établissement ou la facilité des communications internationales; qu'il est autorisé à interdire l'acquisition de la propriété territoriale par les étrangers, voire à les obliger à se démettre des biens immobiliers qu'ils possèdent sur son territoire, etc.

« de la puissance publique. » (Loché, *La législation civile de la France*, t. VIII, p. 153.)

Ces idées ne peuvent être résumées en français que par l'expression *Souveraineté territoriale*. Encore n'est-elle pas absolument satisfaisante. Les Ro-

mais qualifiaient bien plus nettement le droit supérieur de l'État en le désignant sous le nom d'*Imperium*. Les Allemands ont l'expression *Gebietshoheit*, qui de toutes est assurément la mieux adéquate à l'idée qu'elle doit rendre.

En Russie et en Espagne, l'écartement des rails est plus prononcé de quelques centimètres que celui qui existe en France et sur les autres lignes européennes. Cela rend tout raccordement impossible entre les voies ferrées de ces pays avec celles des États voisins.

Un ukase du 14 mars 1887 a interdit aux étrangers, dans certaines provinces de l'Empire russe, l'acquisition « par n'importe quel mode et en vertu de n'importe quelle stipulation admise par les lois soit générales, soit locales », d'aucun droit de propriété immobilière ou de jouissance immobilière résultant d'un affermage. Application a été faite de cette règle au prince de Hohenlohe, aujourd'hui statthalter d'Alsace-Lorraine, qui fut obligé de se démettre des biens à lui échus par succession dans les provinces frappées de l'interdiction.

Aux États-Unis, une loi du 9 mars 1888 a prohibé l'acquisition de terres par les étrangers dans le territoire ou dans le district de la Colombie. Sont seuls exceptés de cette prohibition les représentants des Puissances étrangères.

La reconnaissance du droit de souveraineté absolue de l'État sur cette partie de son territoire et l'absence de toute restriction à l'exercice de ce droit se comprennent parfaitement, si l'on réfléchit que la terre ferme constitue le territoire par excellence, dont les territoires aquatique et aérien ne sont que des annexes. La souveraineté ne pourrait sans danger perdre à son égard son caractère absolu.

Il n'en est plus toujours de même en ce qui concerne le territoire aquatique. Si, sur certaines des parties qui le composent, l'exercice du droit de souveraineté de l'État demeure discrétionnaire, sur d'autres, des limitations à cet exercice sont apportées par le droit commun des peuples modernes.

(b)

Territoire aquatique (1).

99. — Outre le sol proprement dit, le territoire comprend encore une certaine étendue d'eau soumise à l'autorité du souverain dont dépendent les terres avoisinantes. C'est le territoire aquatique. On peut le diviser en :

- Territoire maritime ;
- lacustre ;
- fluvial.

(1) L'expression manque peut-être d'une certaine élégance ; je le reconnais volontiers. Malheureusement, la langue française ne m'en offrait pas d'autre qui pût servir à désigner à la fois le territoire maritime, lacustre et fluvial.

1° *Territoire maritime.*

100. — On entend par territoire maritime certaines étendues de mers sur lesquelles un État est admis à user des prérogatives que confère le droit de souveraineté. Tout État a nécessairement un territoire terrestre. Un État peut ne pas posséder de territoire maritime. La Suisse, la Bavière, le Wurtemberg, le duché de Bade, la Saxe, la Serbie en Europe, la Bolivie en Amérique, se trouvent dans cette situation.

101. — Quelles sont les mers ou parties de mer sur lesquelles peut s'exercer le droit de souveraineté d'un État, et qui, par suite, constituent son territoire maritime?

Je ne reconnais comme parties intégrantes du territoire maritime de l'État que les *Ports* ou *Havres* et *Rades*, les *Baies*, les *Golfes* de faible surface s'enfonçant dans ses possessions terrestres, ainsi que les *Canaux artificiels* qui les traversent et sont destinés à réunir deux mers.

La partie rapprochée de la mer libre qui baigne ses côtes sans y pénétrer en véritables enfoncements, et qu'on désigne sous les noms de mer *territoriale*, *adjacente* ou *littorale*, ne constitue pas, à mon avis, un véritable territoire maritime, bien que la Puissance riveraine soit admise à y exercer certains droits de souveraineté qui seront précisés ultérieurement. (Voir sur cette question le chap. VIII, *Droit international maritime.*)

102. — *Ports, Havres et Rades.* On entend par *Port* une avancée soit naturelle, soit artificielle, de la mer dans les côtes, offrant aux bâtiments un abri contre les vents et les tempêtes. Les ports sont généralement pourvus d'un outillage permettant le chargement et le déchargement facile et rapide des navires qui y abordent.

Havre, autrefois synonyme de *Port*, désigne aujourd'hui plus particulièrement les ports qui restent généralement sans eau à marée basse.

La *Rade* est la partie de mer intermédiaire entre la mer libre et le port ou havre. Elle est déjà plus ou moins protégée des vents par les côtes avoisinantes. Le relèvement des fonds aux abords du continent permet aux navires d'y jeter l'ancre.

Les *Ports, Havres et Rades* enfoncés dans les rivages d'un

État font partie du territoire maritime de cet État. Son action et son autorité peuvent, en effet, s'y exercer sans difficulté, et cet exercice est là plus nécessaire que partout ailleurs, puisqu'ils constituent le lieu de rendez-vous obligé des bâtiments étrangers qui doivent aborder ses côtes.

103. — La frontière de ces portions du territoire maritime est constituée par la ligne idéale qui joint les pointes extrêmes des terres dans lesquelles le port et la rade se trouvent enfermés.

104. — Sur ces espaces, généralement assez restreints et toujours enfoncés dans les terres, l'État doit se voir reconnaître un droit complet de souveraineté. Ces portions de mer se trouvent, en effet, en son pouvoir d'une manière véritablement absolue, permanente et effective. A raison même de leur pénétration dans son territoire terrestre, elles constitueraient des parties particulièrement dangereuses pour lui, si on ne lui reconnaissait sur elles les droits les plus complets. Il doit donc être considéré comme libre d'y prendre, en ce qui concerne l'entrée des bâtiments étrangers, telles dispositions que bon lui semble. Il peut frapper cette entrée de droits considérables. Il peut même l'interdire absolument dans tel port ou telle rade dont il entend réserver le commerce aux nationaux. C'est ce qu'on appelle fermer le port ou la rade. Du moment où aucune clause d'un traité diplomatique n'est venue à cet égard restreindre sa liberté, l'usage même inopportun ou injustifié qu'il aurait fait de celle-ci n'est jamais un juste motif de réclamation pour les Puissances étrangères.

Lors de l'annexion à la Russie du territoire de Batoum (traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 58), le port de Batoum avait été érigé en port franc, « dans le but de créer au sud-est de la mer Noire un point d'entrepôt pour les marchandises dirigées aussi bien sur la Perse que dans les limites du Transcaucasie, ainsi qu'en vue de développer l'activité commerciale et industrielle du Caucase ». (*Ibid.*, art. 59, et règlement du 16 décembre 1880.) Un ukase du 23 juin 1886 (*Archives diplomatiques*, 1886, t. III, p. 324) est revenu sur cette mesure en se fondant sur ce que, avec la suppression du transport en franchise de droits des marchandises étrangères à travers le Caucase, Batoum avait perdu sa valeur de marché d'avant-garde sur la route du transit, et sur ce que l'existence d'un cordon douanier autour de cette ville était très vexatoire pour la population de la province de Batoum.

L'art. 59 précité, du traité de Berlin, ne prononçait pas la franchise du port

de Batoum, il constatait simplement l'intention de l'empereur de Russie de lui conférer la franchise. Rigoureusement parlant, le texte de ce traité n'a donc pas été violé. On ne peut cependant s'empêcher de reconnaître que son esprit a été méconnu par la mesure ci-dessus rappelée.

En principe donc, l'État serait autorisé à exercer pleinement son droit de juridiction sur les navires marchands étrangers se trouvant dans ses ports. Cette conséquence absolue reçoit généralement, dans la pratique internationale, des atténuations. En fait, les bâtiments de commerce bénéficient, dans une certaine mesure, d'une espèce d'exterritorialité, et le souverain n'exerce son droit de juridiction sur eux que dans les cas où la société locale est immédiatement et directement intéressée à cet exercice. (Voir, à ce sujet, sur la condition des navires marchands dans les ports et rades étrangers, chapitre VIII, *Droit international maritime.*)

105. — *Baies et golfes de faible étendue.* Un *golfe* est une partie de mer, plus ou moins vaste, qui avance dans les terres, et dont l'ouverture, du côté de la mer, est ordinairement assez large.

Baie, se dit des petits golfes dont l'entrée a généralement moins de largeur que le milieu.

Lorsque l'entrée du golfe ou de la baie est assez étroite pour être entièrement battue par les canons de l'État possesseur des deux rives, et lorsque en outre la baie ou le golfe n'a qu'une étendue peu considérable (1), il y a lieu d'assimiler ces eaux aux ports, havres et rades s'ouvrant dans le territoire terrestre d'un État. Il y a mêmes raisons de les considérer comme soumises à la souveraineté complète et absolue du riverain. Ainsi en est-il de la baie de Brest, en France, de la baie de Jade, du Frische Haff, du Kurische Haff, en Allemagne, du Zuyderzée, en Hollande, des fiords danois et norvégiens, etc.

Les golfes et baies de grande étendue doivent être traités,

(1) La Convention conclue le 2 août 1839, entre la France et l'Angleterre, art. 9, ainsi que celle réglementant la pêche dans la mer du Nord, signée à la Haye, le 6 mai 1882, par les Puis-

sances riveraines (art. 2), considèrent comme eaux territoriales les baies dont la largeur n'excédera pas dix milles. Il est vrai qu'il ne s'agit ici que du droit de pêche.

soit comme mers intérieures non fermées, soit comme mers libres, suivant que la largeur de l'entrée est inférieure ou supérieure à la double portée conventionnelle du canon, c'est-à-dire à six milles marins de 60 au degré. Constituent par suite des mers libres les golfes du Mexique, de Gascogne, du Lion. L'application de ces principes à ceux de Bothnie, de Finlande, en Europe; à la baie de Delaware, à la baie d'Hudson ou à celle de la Conception, en Amérique, conduirait à les considérer également comme eaux libres. Telle n'est pas, toutefois, la solution admise par les gouvernements russe, américain ou anglais, qui les déclarent, dans leur intégralité, eaux territoriales (1-2).

106. — Ici, comme pour les ports et rades, la frontière se trouve être une ligne idéale tirée entre les extrémités les plus avancées des rivages qui bordent l'entrée du golfe ou de la baie. Au delà commence l'étendue de mer connue sous le nom de mer littorale.

107. — Les droits appartenant à l'État riverain sur les golfes ou baies de faible étendue, remplissant les conditions ci-dessus énoncées, sont ceux de pleine souveraineté, c'est-à-dire exactement les mêmes que ceux qui lui appartiennent sur les ports et rades ouverts dans ses côtes. (Voir ci-dessus, § 104.)

108. — *Canaux artificiels maritimes mettant en communication deux mers.* Forment également, sans condition aucune,

(1) L'Angleterre, forte de sa suprématie maritime, ne craint pas de rompre, en cette matière, avec les usages et règles reçus par les autres nations. Sous le nom de *Kings* ou *Queens Chambers*, elle répute mers territoriales toutes baies ou tous golfes inclus dans ses possessions, encore que leur ouverture sur la mer libre excède de beaucoup la double portée du canon.

(2) Les règles exposées au texte ne donneront pas toujours dans leur application des résultats tout à fait satisfaisants. On peut imaginer un golfe ou une baie dont l'ouverture aurait plus

de six milles marins de largeur et dont l'entrée pourrait parfaitement être défendue par les batteries élevées sur une des rives. Ce cas se présenterait lorsque le seul chenal praticable aux bâtiments longerait la pointe des terres à moins de trois milles, le reste de l'ouverture étant rendu innavigable par l'existence de bas-fonds, récifs ou bancs de sable. Ne serait-il pas rationnel, en cette hypothèse, de considérer le golfe ou la baie comme partie du territoire maritime de l'État dont ils baignent les terres et qui matériellement peut en défendre l'entrée?

partie intégrante du territoire de l'État les canaux artificiels, c'est-à-dire creusés de main d'homme, destinés à mettre en communication deux mers libres séparées par une faible étendue de terre ferme. Peu importe que le creusement ait été l'œuvre de l'État ou qu'il ait été entrepris et réalisé par une compagnie étrangère. Le canal de Suez et le canal de Panama font ou feront ainsi partie des territoires égyptien ou colombien, au même titre que le futur canal de la mer du Nord à la Baltique, entrepris par l'Allemagne, sera un élément constitutif du territoire allemand. La concession à une compagnie étrangère du droit de creuser et exploiter un canal à travers le territoire terrestre de l'État ne peut, à moins de convention formelle contraire, être considérée comme réalisant une aliénation partielle du territoire national de la part de l'État concédant.

109. — Les frontières de ce territoire maritime tout exceptionnel se confondent avec les limites des eaux territoriales des ports d'accès.

110. — En principe, le souverain territorial doit jouir sur ces eaux des droits absolus qui lui appartiennent sur les autres parties de son territoire maritime. Il n'est pas de raisons pour que la souveraineté allemande, par exemple, ne puisse pas s'exercer pleinement sur le canal en cours d'achèvement qui doit, à travers le Schleswig, unir la mer du Nord à la Baltique; la souveraineté grecque sur le futur canal de Corinthe; la souveraineté française, enfin, sur le canal projeté de l'Océan à la Méditerranée. C'est donc à tort, suivant moi, qu'on considère généralement la jouissance du droit de souveraineté sur cette partie du territoire, comme nécessairement restreinte, et le canal comme grevé d'une servitude naturelle de passage existant au profit de toutes les nations maritimes. Ce qui est vrai, c'est que presque toujours, à raison de l'intérêt considérable qu'ont toutes les Puissances au libre usage de cette voie de communication, des conventions diplomatiques interviendront, destinées à en assurer à tous l'accès facile et libre, et, dans ce but, constateront une renonciation conventionnelle et partielle du souverain territorial à l'exercice arbitraire de son droit de souveraineté. C'est du moins ce qui s'est produit en ce

qui concerne le canal de Suez, seul achevé aujourd'hui, et le canal de Panama, en cours de travaux.

Voir en ce qui concerne la liberté de la navigation et la neutralité du canal de Suez, à l'Appendice, l'analyse de la Convention internationale de 1888 et ses antécédents historiques (à sa date).

Une Convention, signée en 1846, entre les États-Unis de l'Amérique du Nord et la Colombie, garantissait dans son art. 35 la neutralité de l'isthme de Panama et du canal interocéanique qui viendrait à y être établi, ainsi que l'ouverture de ce canal aux navires de toutes les nations, la souveraineté territoriale de la Colombie se trouvant formellement réservée.

Le traité conclu à Washington, le 14 avril 1860, entre les États-Unis et l'Angleterre, et communément appelé Clayton Bullver, du nom des plénipotentiaires qui le signèrent, était conçu dans le même esprit.

Dans son message du 9 décembre 1885, le président Cleveland a déclaré que les États-Unis s'efforceraient toujours d'assurer à tous les peuples le libre passage à travers le canal interocéanique, ainsi que la sécurité et la neutralité de ce canal.

On trouve des stipulations analogues dans différents traités intervenus au sujet du canal de Nicaragua, entre l'Angleterre et le Honduras (27 août 1856), entre l'Angleterre et le Nicaragua (11 février 1860), entre les États-Unis et le Honduras (4 juillet 1864), entre les États-Unis et le Nicaragua (21 juin 1867).

2° Territoire lacustre.

444. — Il se compose des grandes étendues d'eaux salée ou douce qui se trouvent enclavées dans les terres sans communication avec la mer libre, ou ne communiquant avec elle que par un cours d'eau qui leur sert de déversoir.

Suivant que leur surface est plus ou moins considérable, que leurs eaux sont salées ou douces, elles portent les noms de *mers intérieures fermées*, ou de *lacs*.

Une *mer fermée* peut être entourée de tous côtés par le territoire d'un seul État. Elle est alors incontestablement la propriété de cet État. Telle la mer Morte, enclavée dans le territoire ottoman, la mer d'Aral, dans le territoire russe.

Une mer fermée peut aussi baigner les territoires de deux ou plusieurs États. Dans ce cas elle appartient pour parts divisées aux États riverains. La partie afférente à chacun d'eux est déterminée d'un côté par une ligne idéale parallèle aux rivages de l'État et suivant le milieu de la mer, des deux autres, par des perpendiculaires menées du rivage sur la première. C'est là, il faut le reconnaître, une règle plus théorique que pra-

tique. Car la seule mer qui eût été susceptible d'en recevoir application, la mer Caspienne, située entre la Russie et la Perse, est soumise, par une convention diplomatique signée des deux riverains, à un régime particulier.

Les *lacs*, étendus d'eau douce moins considérables que les mers fermées, comme elles enclavés dans les terres ou n'ayant de communication avec la mer que par la rivière formée du trop-plein de leurs eaux, sont soumis au même régime que les mers fermées (1).

112. — Des mers fermées et des lacs, au point de vue de l'exercice du droit de souveraineté, j'aurai peu de chose à dire. Lorsque les rives en appartiennent à un seul État, nulle limitation ne doit être apportée à ses droits. Il ne peut évidemment être question d'un droit de navigation au profit des bâtiments étrangers, puisque matériellement, l'accès leur en est impossible.

Si ces mers sont enclavées dans le territoire de deux ou plusieurs États, bien qu'elles appartiennent par parts divisées aux Puissances riveraines, l'intérêt bien entendu de chacune d'elles exige que leur totalité soit néanmoins ouverte à la navigation des bâtiments de commerce de tous les riverains. Cet *usage innocent* sera considéré comme autorisé, à moins de convention ou manifestation unilatérale expresse de volonté contraire.

On ne saurait en dire autant de la navigation des bâtiments de la marine militaire. Par mesure de sécurité, chacun des États riverains aura toujours le droit de s'opposer à ce que ceux portant un pavillon autre que le sien empruntent les eaux constituant son territoire et s'y livrent à des exercices ou manœuvres, la faible étendue de ces eaux rendant toujours trop facilement réalisables, et par suite trop tentantes, les surprises motivées par des contestations souvent futiles. Est-il besoin d'ajouter que chacun d'eux peut également appliquer

(1) On a discuté toutefois sur le régime exact auquel doit être soumise la partie supérieure du lac de Constance : indivision des États riverains ou dé-

composition en parts divisées? (Voir MOREL, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, t. III, p. 374-377.)

très légitimement, dans toute la périphérie de la zone maritime que nous lui avons attribuée, ses lois douanières aux navires des autres riverains qui s'y engagent dans les conditions requises pour l'application desdites lois.

Ces règles ne sortiront d'ailleurs à effet qu'à défaut de stipulations conventionnelles contraires.

Par dérogation aux règles précédentes, les traités intervenus entre la Russie et la Perse, le 12 octobre 1813, le 22 février 1828, ont réservé à la première de ces deux Puissances le droit exclusif d'avoir des bâtiments de guerre dans la mer Caspienne. La Perse peut donc être considérée comme ayant abdiqué, dans une certaine mesure, le droit de souveraineté qui lui appartenait, en vertu des principes exposés plus haut, sur une partie de ses eaux.

Le lac Léman appartenant, en vertu d'un traité de 1564, pour moitié à la Suisse et à la Savoie (aujourd'hui la France), suivant une ligne idéale traversant le milieu du lac dans toute sa longueur, doit être considéré comme participant pour moitié à la neutralité de la Suisse et pour l'autre moitié à celle stipulée pour les territoires du Faucigny et du Chablais situés au midi du lac.

3° Territoire fluvial.

BIBLIOGRAPHIE. Aux ouvrages cités au début de ce chapitre, *Adde* : — VERNESCO, *Des fleuves en droit international*. Paris, Rousseau, 1888. — ENGELHARDT, *Histoire du droit fluvial conventionnel*. Paris, Larose, 1888. — Du même, *Communauté fluviale conventionnelle : Revue d'histoire diplomatique*, 1888, n° 4. — Du même, *Le droit fluvial conventionnel et le traité de Londres*, R. D. I. 1884, p. 360. — Du même, *La liberté de la navigation fluviale*, R. D. I. 1879, p. 363. — Du même, *De l'application du principe de la neutralité aux fleuves internationaux*, R. D. I. 1888, p. 159. — Du même, *La question du Danube*, R. D. I. 1883, p. 5 et 340; 1884, p. 551. — Du même, *Origine des actes de navigation du Congo et du Niger*, R. D. I. 1888, p. 96. — GODEFROI, *Les tribunaux pour la navigation du Rhin*, R. D. I. 1888, p. 96. — TRAVERS-TWISS, *La libre navigation du Congo*, R. D. I. 1883, p. 437 et 547; 1884, p. 237.

115. — Les eaux douces courantes qui traversent ou qui bordent les possessions terrestres d'un État, forment son *territoire fluvial*.

Si l'on veut déterminer exactement les éléments composant cette portion du territoire national, il est nécessaire d'envisager séparément les différentes situations qui peuvent se présenter.

Les cours d'eau peuvent être *nationaux* ou *internationaux* :

nationaux quand ils arrosent un seul État ; *internationaux* quand ils traversent ou bordent les terres de plusieurs Puissances.

1° Les cours d'eau, quelle que soit leur importance, ruisseaux, torrents, rivières ou fleuves qui, depuis leur source jusqu'à leur embouchure dans la mer, coulent constamment sur les terres d'un seul État (*cours d'eau nationaux*), appartiennent incontestablement dans toute leur étendue et intégralité à cet État. Tels sont la Garonne, la Loire, la Seine en France, l'Arno, le Tibre en Italie, la Néva, le Volga en Russie, etc.

2° Lorsqu'un cours d'eau qui a pris sa source dans un pays traverse, avant d'arriver à la mer, le territoire d'un autre ou de plusieurs autres États, sa partie comprise dans les possessions de chacun des États traversés doit être considérée comme faisant partie du territoire de ces États. C'est ainsi que le Rhône est successivement partie constitutive du territoire suisse jusqu'à son entrée en France, puis du territoire français depuis ce point jusqu'à la mer. Même chose pour l'Escaut au regard de la France et de la Belgique.

3° Sans traverser le territoire d'un État, un cours d'eau (fleuve ou rivière) peut le border, lui servir de frontière. Dans quelle proportion appartient-il aux Puissances qu'il sépare ? On admit pendant longtemps que, sauf conventions contraires, la moitié du fleuve adjacente à chacun des États riverains lui appartiendrait. Aujourd'hui, pour les fleuves navigables au moins, on s'accorde plus généralement à reconnaître que le territoire de chacun des États riverains comprend la partie des eaux s'étendant de son côté jusqu'à la ligne dite de *thalweg*. On n'entend pas par là la ligne se trouvant à égale distance des deux rives, mais « celle idéalement tracée au milieu de la partie « du lit où les eaux sont les plus profondes et les plus « rapides (1) », en d'autres termes, au milieu du chenal navigable.

Le traité de Berlin (13 juillet 1878) a appliqué cette règle à la Drina, qui forme la frontière entre la Serbie et la Bosnie (art. 36) ; au Pruth, qui constitue la limite occidentale de la Bessarabie rétrocédée à la Russie par la Roumanie

(1) FIORE, *Droit international codifié* (traduct. française), art. 537.

(art. 45) ; au bras de Kilia dans le delta du Danube qui sépare la même province de la Roumanie (art. 45) ; enfin à un ruisseau *non navigable* qui forme, au sud-est, la frontière de la Bulgarie (art. 2).

La convention du 24 mars 1891, relative à la délimitation des sphères d'influence respectives de l'Italie et de l'Angleterre en Afrique porte, dans son art. 1^{er}, que la ligne de démarcation suivra, à partir de la mer, le *thalweg* du fleuve de Juba jusqu'au 6^o de latitude nord.

Le traité de délimitation du 2 décembre 1856, entre la France et l'Espagne, a placé « au milieu du cours principal » de la Bidassoa, la frontière entre les deux pays. Il s'est donc écarté du principe généralement adopté.

L'île des Faisans, à laquelle se rattachent des souvenirs historiques, appartient par indivis à la France et à l'Espagne.

Lorsque le chenal sera déplacé par l'action capricieuse du courant, le territoire de chacun des deux États se trouvera par là même, suivant les cas, agrandi ou diminué.

L'île formée dans un fleuve qui borde deux États appartient à l'État déjà possesseur de la partie du fleuve dans laquelle elle a surgi. Celle qui se sera formée sur la ligne de *thalweg* sera partagée entre les deux États riverains, chacun devant avoir la partie située en deçà de cette ligne, par rapport à lui.

Quand le fleuve se créera un nouveau lit à travers le territoire de l'un ou de l'autre des riverains, ce déplacement n'apportera aucune modification à l'étendue ancienne du territoire de chacun d'eux. Le territoire continuera à s'étendre jusqu'au milieu du *thalweg* de l'ancien lit.

Les règles précédentes reçoivent quelquefois des dérogations conventionnelles. C'est ainsi qu'en vertu de stipulations formelles, le lit tout entier du fleuve pourrait appartenir à l'un des États riverains, dont le territoire s'étendrait ainsi jusqu'à la rive opposée.

L'art. 1^{er} du traité de Berlin nous fournit un exemple de stipulations de ce genre lorsque, déterminant la frontière de la Bulgarie, il décide qu'elle sera constituée au nord par la *rive droite* du Danube. Le fleuve appartient donc à la Roumanie dans toute sa largeur.

Au temps où le comtat Venaissin était la propriété des Papes, le Rhône, qui formait la limite entre les deux pays, était aussi intégralement français.

114. — Sur les fleuves purement nationaux, le droit de souveraineté de l'État s'exerce dans sa plénitude.

Régulièrement, il en devrait être de même dans la partie du

cours des fleuves internationaux navigables qui s'incorpore au territoire. L'État devrait donc, en principe, dans la partie de leurs eaux qui lui appartient en propre, user d'une façon toute discrétionnaire des droits absolus qui lui appartiennent sur les autres portions de son territoire.

L'usage de cette faculté, qui pendant longtemps lui fut reconnue, rendait nécessairement fort difficile et quelquefois même impossible pour les tiers l'utilisation de ces voies naturelles de pénétration. C'était là le résultat des dispositions prohibitives ou onéreuses que chaque État traversé ou limitrophe était autorisé à prendre en ce qui concernait l'accès et le transit des bâtiments étrangers dans ses eaux fluviales. Aussi, dès la fin du siècle dernier, voit-on paraître un certain nombre de conventions diplomatiques assurant la libre navigation de certains fleuves internationaux dans toute l'étendue de leur cours, au profit des sujets des États riverains (1).

Du bénéfice de ces conventions sont encore, en général, exclus les bâtiments portant le pavillon d'États tiers. Un pas restait à faire pour que les grands cours d'eau internationaux pussent remplir complètement le rôle auquel la nature les a destinés. Il fallait les ouvrir à la libre navigation de tous les pavillons, tout en assurant le respect des droits légitimes des États riverains. Une délibération du conseil exécutif provisoire de la République française, en date du 20 novembre 1792, proclama ces principes pour la première fois. Ils furent appliqués dans le traité signé à la Haye, le 16 mai 1795, entre la France et la République batave. Cet acte stipulait que la navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, du Hondt, et de toutes leurs branches, serait libre pour les deux États contractants, ainsi que pour les nations amies. Formulés de nouveau ou appliqués par le traité de Campo-Formio de 1797, et au con-

(1) L'idée de la liberté de la navigation fluviale avait même commencé à se faire jour en 1648. Aux termes de l'art. 85 du traité de Munster « il ne devait plus être permis de retenir de « l'une comme de l'autre rive les bateaux passants ». Le droit d'étape

(*stapel recht*) ou de relâche forcée se trouvait ainsi condamné. Mais cette prohibition resta pendant tout le dix-septième siècle lettre morte, malgré le traité de Ryswick, qui l'avait renouvelée.

grès de Rastadt en 1798, affirmés à Ratisbonne en 1802 (1), précisés par la convention du 15 août 1804 relative au Rhin, ces mêmes principes reçurent une sanction éclatante et définitive dans l'art. 5 du traité de Paris du 30 mai 1814, au moins en ce qui concerne la navigation du Rhin. « 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, et l'on s'occupera au futur congrès des « principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever « par les États riverains de la manière la plus égale et la plus « favorable au commerce de toutes les nations. Il sera examiné « et décidé de même dans le futur congrès de quelle manière, « pour faciliter les communications entre les peuples, et les « rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la dispo- « sition précédente pourra être également étendue à tous les « autres fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou tra- « versent différents États. »

Les plénipotentiaires du Congrès de Vienne tinrent la promesse faite en 1814. L'acte final du congrès « formula le droit « public international relatif à la navigation fluviale (2) », et en fit application immédiate à l'Escaut, ainsi qu'au Rhin et à ses affluents le Neckar, le Mein et la Moselle.

115. — Le principe général de la liberté de la navigation est proclamé par l'art. 109. « La navigation dans tout le cours « des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où « chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, « sera entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, « être interdite à personne; bien entendu que l'on se confor- « mera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, « lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et « aussi favorables que possible au commerce de toutes les « nations. »

(1) Vers la même époque (1795), le traité de San Lorenzo, entre l'Espagne et les États-Unis, avait abouti, non sans de longues discussions entre les deux pays, à déclarer le Mis-

sissippi commun aux deux États.

(2) FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n° 761, traduction française de Ch. Antoine.

Les articles 108-116 de l'acte final, reproduisant les dispositions du règlement du 24 mars 1815, relatives à la libre navigation des rivières qui dans leur cours traversent ou séparent différents États, organisaient en vue de l'application de ce principe une sorte de *consortium* ou, pour employer une expression plus moderne, de *syndicat* des États riverains.

Les règles générales formulées alors doivent être considérées aujourd'hui encore comme constituant le droit commun des fleuves internationaux. Elles peuvent se résumer ainsi :

1° Obligation pour les Puissances riveraines de régler d'un commun accord, par l'intermédiaire de commissaires spéciaux à ce délégués, tout ce qui a rapport à la navigation. (Art. 108.)

2° Liberté de la navigation pour tous, depuis le point où elle devient sérieusement possible jusqu'à la mer. Le même principe s'appliquera, « à moins que des circonstances particulières « ne s'y opposent, sur ceux de ses embranchements et con-
« fluents qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent « différents États ». (Art. 109 et 110.)

3° Établissement sur tout le cours du fleuve d'un régime conventionnel uniforme tant au point de vue des droits à percevoir qu'en ce qui concerne la police de la navigation. (Art. 110.) Le règlement, une fois arrêté, ne pourra être modifié que du consentement de tous les États riverains. (Art. 116.) Réduction au minimum des bureaux de perception. (Art. 112.)

4° Obligation, pour chaque pays traversé, de maintenir le fleuve en bon état de navigabilité. Au cas où les deux rives appartiendraient à des gouvernements différents, le règlement futur déterminera la part contributive de chacun d'eux dans les travaux nécessaires pour assurer la navigabilité. (Art. 113.)

5° Réserve est faite, pour chacun des États riverains, du droit de percevoir sur les bâtiments transportant des marchandises à destination de son territoire les droits de douane établis par lui, et d'en assurer le recouvrement en exerçant sur le fleuve une surveillance active. Ces droits de douane n'auront rien de commun avec les droits de navigation. (Art. 115.)

Par l'article 108, les Puissances signataires dont les territoires étaient traversés ou séparés par un même cours d'eau navi-

gale s'engageaient à nommer des commissaires chargés d'élaborer, conformément aux principes précédents, un règlement commun pour la navigation desdits cours d'eau. Ces commissaires devaient se réunir, au plus tard, six mois après la fin du Congrès.

116. — Ces dispositions qui constituent aujourd'hui la base même du droit fluvial international, sont loin encore de répondre à tous les *desiderata*. Elles laissent, notamment, non résolus certains points du plus haut intérêt pratique.

Elles ne prévoient et ne règlent pas le cas de guerre entre les différents États riverains. Il importe évidemment que, malgré l'état de guerre, la liberté de la navigation commerciale ne soit pas entravée. A cet égard, une neutralisation permanente des eaux du fleuve, ou, tout au moins, une neutralisation temporaire déclarée au début des hostilités, sera toujours désirable.

L'acte de Vienne ne spécifie pas non plus d'une façon précise à quelle sorte de transports pourront se livrer les bâtiments étrangers dans les différentes parties du fleuve. Les États riverains pourront-ils les exclure soit du grand, soit du petit cabotage (1), en réservant le premier à tous les pavillons riverains, et le second au seul pavillon national sur toute l'étendue des rives appartenant en propre à chacun d'eux ? La reconnaissance de la légitimité de pareilles réserves réduirait évidemment à bien peu de chose la portée pratique du principe de la liberté de la navigation des fleuves internationaux.

On a reproché encore aux plénipotentiaires du Congrès de Vienne de s'être arrêtés à mi-chemin et de n'avoir osé étendre le principe de la liberté de navigation, soit aux affluents ne traversant, depuis leur source jusqu'à leur embouchure dans un fleuve international, qu'un seul territoire, soit aux fleuves nationaux proprement dits qui doivent être, aussi bien que les autres, considérés comme des voies de pénétration ouvertes et libres comme la mer dans laquelle ils se jettent.

117. — Le règlement du 24 mars 1815, concernant la navigation des rivières (annexe n° 16 de l'acte final de Congrès), fit

(1) J'entends ici par *grand cabotage* celui qui se fait du port d'un État riverain à un port d'un autre riverain, le petit cabotage consistant alors dans le transport effectué entre deux ports du même riverain.

application immédiate des principes précédents au Rhin et à ses principaux affluents, le Neckar, le Mein et la Moselle, ainsi qu'à la Meuse et à l'Escaut.

Conformément à l'engagement pris par les Puissances signataires, un nombre considérable de conventions, basées sur les principes formulés dans les art. 108 et suivants de l'acte final, ont été passées entre les riverains des principaux fleuves internationaux dans les années qui suivirent la réunion du Congrès (conventions relatives à l'Oder, à la Vistule, au Niémen, au Weser, à l'Elbe, etc.). Il n'a été fait application des mêmes principes au plus grand des cours d'eau européens, au Danube, que par le traité de Paris du 30 mars 1856.

118. — Aux termes de l'acte de Vienne, les Puissances riveraines d'un fleuve étaient seules appelées à se concerter pour faire d'un commun accord application des principes précédents à la navigation de ses eaux. Depuis la seconde moitié de ce siècle, on a vu plusieurs fois des États intervenir comme parties intéressées à l'acte organisant la libre navigation d'un cours d'eau qui, en aucun point, ne touchait à leurs possessions. C'est ce qui s'est passé pour le Danube en 1856, le Rio de la Plata en 1853, le Congo et le Niger en 1885.

Exposé succinct du régime que les traités ont appliqué aux principaux fleuves internationaux :

RHIN. Aux termes du règlement du 24 mars 1815, cité plus haut (articles concernant la navigation du Rhin), « la navigation dans le cours du Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, soit en descendant soit en remontant, est entièrement libre et ne peut, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, en se conformant toutefois aux règlements et arrêtés pour la police d'une manière uniforme pour tous et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations » (art. 1). Le même acte instituait une commission centrale qui devait avoir son siège à Mayence et la chargeait d'élaborer un *acte de navigation*. Les travaux de cette commission aboutirent à la convention signée à Mayence entre les Puissances riveraines le 31 mars 1831, révisée à Mannheim le 17 octobre 1868. Le principe de la liberté de la navigation est proclamé dans ces deux actes, dont le but principal a été de réglementer la police du fleuve. Des tribunaux spéciaux de première instance ont été organisés pour réprimer les contraventions, ainsi que pour statuer en matière civile sur certaines contestations. Les jugements de ces tribunaux sont déférés en appel, lorsque le litige excède la valeur de 50 francs, soit à la commission centrale, soit à un tribunal supérieur désigné par chacun des gouvernements riverains. La commission centrale est, en outre, chargée d'examiner les plaintes auxquelles

pourrait donner lieu l'application de la convention et de délibérer sur les propositions des États riverains qui auraient pour objet de la modifier, ainsi que sur celles qui auraient pour but la prospérité de la navigation du Rhin. Son rôle est, sous ce dernier rapport, simplement consultatif, et ses résolutions ne peuvent devenir obligatoires que si elles ont été approuvées par les gouvernements.

ESCAUT. Le règlement du 24 mars 1815 avait appliqué à l'Escaut le principe de la liberté de la navigation, et aucune entrave n'y fut apportée jusqu'en 1831. A cette époque, et à la suite de la révolution belge, le roi de Hollande prononça la clôture des passes maritimes du fleuve en se fondant sur ce que, par le fait de la séparation de la Belgique et de la Hollande, on se trouvait ramené au *statu quo* antérieur à 1815. Cela devait entraîner, d'après lui, l'application de l'art. 14 des traités de Westphalie, qui établissait la fermeture du fleuve. Des négociations s'engagèrent alors entre les deux États. Un premier traité du 19 avril 1839 reconnut aux pavillons étrangers le droit de navigation et les assimila complètement aux riverains sous le rapport des obligations fiscales; mais il autorisa à cet égard les Pays-Bas à percevoir aux embouchures du fleuve une taxe unique d'un florin et demi par tonneau. Par un second traité du 12 mai 1863, cette dernière entrave disparut : la Hollande renonça à ces péages moyennant une somme de 17,140,640 florins qui lui fut versée par le gouvernement belge.

DANUBE. On ne s'était, avant 1856, guère occupé du Danube. Ce fut le traité signé à Paris le 30 mars 1856, après la guerre de Crimée, qui posa en principe l'application à ce fleuve des règles consacrées par le congrès de Vienne (art. 15). Le régime auquel il est soumis aujourd'hui n'est pas le même pour toutes ses parties, et il importe, pour saisir les explications dans lesquelles nous allons entrer, de distinguer : 1° le bas Danube, qui comprend la partie du fleuve sise entre Braïla et la mer ; 2° le Danube moyen, qui, en remontant, commence à Braïla pour se terminer aux Portes de Fer, c'est-à-dire à l'entrée du fleuve en Roumanie ; 3° le haut Danube, qui comprend le fleuve depuis ce dernier endroit jusqu'à celui où il devient navigable.

Le *bas Danube* est administré par une *commission européenne* instituée par le traité de Paris, et composée des représentants des Puissances signataires de ce traité. Elle avait été primitivement nommée pour deux ans, mais ses pouvoirs ont été successivement prorogés. La conférence tenue à Londres en 1883, et dont il sera question plus loin, leur a assigné une limite de vingt et un ans à l'expiration de laquelle ils seront renouvelés par tacite reconduction de trois ans en trois ans, sauf le cas où l'une des Puissances notifierait, un an avant l'expiration de chaque période triennale, l'intention de proposer des modifications dans sa constitution ou dans ses pouvoirs. (Traité de Londres, du 40 mars 1883, art. 2.) Le traité de Paris avait chargé la commission européenne de faire exécuter les travaux nécessaires à l'amélioration de la navigation du Danube maritime et à la disparition des bancs de sable rendant la circulation difficile dans cette partie du fleuve. Elle a été autorisée, pour subvenir aux frais nécessités par ces travaux, à percevoir des droits de navigation dont l'importance est déterminée par elle, mais qui doivent être imposés aux navires des différents États dans les termes de la plus parfaite égalité (art. 16). Elle avait en outre pour mission d'élaborer un acte de navigation. Ses travaux, sous ce dernier rapport, aboutirent à l'acte de navigation signé à Galatz le 2 novembre 1865. Cette convention maintient à la commission l'administration de la partie inférieure du fleuve et confère aux ouvrages créés par elle le bénéfice de la neutralité en temps de guerre (art. 21).

L'acte additionnel du 21 mai 1881, destiné à compléter celui de 1865, a érigé la commission européenne en personne internationale et lui a reconnu le droit d'avoir un pavillon (art. 8).

Le *Danube moyen et le haut Danube* sont administrés par les États riverains. Le traité de Paris avait créé pour cette partie du fleuve une autre commission, dite *commission riveraine*, parce qu'elle se composait des délégués des États riverains, et l'avait chargée d'élaborer un acte de navigation. Ce règlement, terminé en 1857, ne fut jamais reconnu par les Puissances. La question fut reprise en 1878 au congrès de Berlin. L'art. 55 du traité du 13 juillet de cette année confia à la commission européenne le soin de régler le Danube moyen, et il abandonna aux riverains l'administration du haut Danube, qui restait en dehors de ses prévisions. Le projet qui fut présenté aux Puissances par la commission européenne instituait une commission mixte composée des délégués de l'Autriche, de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Serbie. Elle devait avoir pour mission de surveiller, sous la présidence de l'Autriche, l'exécution du règlement fait par la commission européenne. La liberté était la base de ce règlement : il prohibait la perception de toute taxe exclusivement basée sur le fait de la navigation du fleuve et de tout droit sur les marchandises tant qu'elles se trouveraient à bord des bâtiments (art. 1^{er} du règlement annexé au traité de Londres du 10 mars 1883). Ces dispositions furent consacrées par le traité de Londres. Elles sont malheureusement restées lettre morte, la Roumanie ayant refusé de paraître à la conférence, où l'on n'avait voulu l'admettre qu'avec voix consultative. Cet État avait d'ailleurs protesté contre la création d'une commission mixte; il ne reconnaissait qu'aux États riverains le droit de surveiller l'exécution du règlement. On peut donc poser en principe qu'aujourd'hui le Danube (moyen et haut) se trouve, à l'exception de sa partie maritime, administré par les États qu'il traverse.

CONGO ET NIGER. Les actes de navigation du Congo et du Niger (acte général de la conférence de Berlin du 26 février, art. 13 et suiv.) proclament de la façon la plus formelle le principe de la liberté de la navigation sur ces deux fleuves. « La navigation du Congo, porte l'art. 13, sans exception d'aucun des embranchements ni issues de ce fleuve, demeurera entièrement libre pour les navires marchands, en charge ou sur lest, de toutes les nations... *Les sujets et les pavillons de toutes les nations seront traités, sous tous les rapports, sur le pied de la plus parfaite égalité...* Ces dispositions sont reconnues par les Puissances signataires comme faisant désormais partie du droit public international » ; aucune taxe ne peut être perçue, si ce n'est celles qui auraient un caractère de rétribution pour services rendus à la navigation (art. 14). Les art. 26 et 27 appliquent dans des termes identiques ces principes au Niger.

Les règles qui viennent d'être esquissées sont placées, pour le Congo, sous la sauvegarde d'une commission internationale où chacune des Puissances signataires se trouve représentée par un délégué. Les pouvoirs de cette commission varient suivant les régions parcourues par le fleuve. Dans celles de ces régions où aucune de ces Puissances n'exerce encore de droit de souveraineté ou de protectorat, la commission internationale prend elle-même toutes les mesures pour assurer la navigabilité du fleuve. Dans les sections occupées par une Puissance souveraine, celle-ci conserve sur ses possessions fluviales une certaine autonomie : le rôle de la commission est plus effacé. L'art. 40 détermine les pouvoirs qui lui appartiennent en pareil cas. La commission est une véritable personne morale ayant un patrimoine. (Voir également, sur la neutralité con-

ventionnelle du Congo, chap. III, t. II, sect. V, § 5.) Quant au Niger, il n'existe pas de commission internationale : ce sont les Puissances riveraines qui ont mission de veiller à l'exécution des dispositions de l'acte de navigation.

SAINTE-LAURENT. La liberté de la navigation sur le Saint-Laurent a été l'objet de longues discussions entre l'Angleterre et les États-Unis. Ceux-ci, possédant seulement certaines portions des rives du fleuve, réclamaient le droit de naviguer librement jusqu'à ses embouchures. Le gouvernement britannique le leur déniait en se basant sur ce que le libre passage des navires d'une nation sur la partie d'un fleuve appartenant exclusivement à une autre nation portait atteinte au droit de propriété de celle-ci, et ne pouvait exister qu'en vertu de stipulations conventionnelles qui faisaient défaut dans l'espèce. Le traité du 5 juin 1854 a mis fin au différend. Aux termes de l'art. 4, les États-Unis ont le droit de naviguer librement sur le Saint-Laurent et sur les canaux du Canada, considérés comme voies de communication entre les grands lacs et l'océan Atlantique, et, pour l'exercice de ce droit, les sujets des deux nations sont placés sur le pied de la plus entière égalité.

RIO DE LA PLATA. Le Parana, l'Uruguay et le Paraguay, qui constituent les affluents du Rio de la Plata, sont aujourd'hui ouverts au commerce de toutes les nations en vertu de traités signés entre la République Argentine, la France, l'Angleterre et les États-Unis le 10 juillet 1853, entre le Paraguay, la France, et l'Angleterre le 4 mars 1853, et en vertu d'un décret du 10 octobre 1853 par lequel la République de l'Uruguay ouvrait ses eaux intérieures aux pavillons de toute nationalité. Une mesure du même genre a été prise par la Bolivie pour la partie des affluents du Rio de la Plata sise sur son territoire (1858).

(c)

Territoire aérien (I).

119. — Le territoire aérien de l'État comprend la partie de l'atmosphère située à l'intérieur d'un plan vertical tracé par ses frontières terrestres ou maritimes. Passée sous silence par un certain nombre de publicistes, traitée avec dédain par d'autres, la détermination du territoire aérien de l'État présentera peut-être au siècle prochain un intérêt très considérable, grâce aux progrès espérés de la navigation aérienne. Il est très facile d'en déterminer l'étendue horizontale. Elle est évidemment la même que celle des territoires terrestre et aquatique qu'il recouvre. Mais dans le sens vertical, quelle épaisseur doit-on lui attri-

(1) Au premier abord, la partie de l'atmosphère ci-dessus visée ne semble pas devoir constituer, plus que la mer littorale, une partie intégrante du territoire de l'État; je lui attribue cepen-

dant cette qualité, parce que je reconnais à l'État la faculté d'exercer sur elle sa souveraineté d'une façon absolue, tandis qu'il ne peut prétendre qu'à des droits limités sur la mer littorale.

buer? Faut-il admettre qu'il s'étend *in infinitum*, au besoin jusqu'aux limites de l'atmosphère? Je ne le crois pas. Il y a ici une analogie évidente entre la mer qui baigne les côtes d'un État et l'air qui entoure son territoire. De même que l'État n'a de droits que sur l'étendue de mer qu'il peut efficacement défendre depuis la côte, de même il ne peut exercer de droits que sur la couche atmosphérique que peuvent atteindre les moyens de défense installés sur son territoire maritime ou terrestre (1).

(a)

Territoire flottant.

120. — Un usage bien établi dans les relations internationales veut que les bâtiments de guerre d'un État soient considérés comme des parcelles détachées du territoire de cet État. Ils constituent ainsi ce que j'appelle le *territoire flottant*.

Suivant certains publicistes, ce ne serait pas seulement le navire de guerre lui-même qui ferait partie du territoire de la Puissance dont il porte le pavillon. Il faudrait lui adjoindre, suivant les uns, tout l'espace nécessaire à ses mouvements; suivant les autres, toute l'étendue de mer se trouvant à portée de ses canons. Pareille extension ne saurait être admise. Elle aboutirait à des résultats inadmissibles, en expropriant momentanément l'État riverain de la souveraineté des baies, rades ou ports dans lesquels un bâtiment de guerre étranger évoluerait ou jetterait l'ancre.

Voir, d'ailleurs, ce qui sera dit *infra*, au chap. VIII, sur la condition, les privilèges et les droits des navires de guerre soit en mer libre, soit dans les eaux territoriales étrangères.

(1) *Sic*, RIVIER, *op. cit.*, § 14. La question de la détermination précise du territoire aérien n'est pas, même à l'heure présente, dépourvue de tout intérêt. Un État, par exemple, ne pourrait pas faire traverser par les fils d'une de ses lignes électriques le territoire aérien d'un autre État sans l'assentiment de celui-ci. Les délits commis

dans un ballon ou depuis un ballon passant au-dessus du territoire d'un État doivent-ils être considérés comme commis sur ce territoire? Notamment, l'observation par des aéroliers étrangers, de places fortes, d'établissements militaires, etc., va-t-elle constituer le délit d'espionnage sur le territoire, etc.?

B. — *Modes d'acquisition et de perte du territoire.*

I. ACQUISITION.

121. — On est assez naturellement tenté d'assimiler la souveraineté à la propriété du droit civil, lorsqu'il s'agit d'en déterminer les modes d'acquisition. Si tentante qu'elle paraisse, cette assimilation serait, à mon sens, inexacte. Entre la propriété du droit civil et la souveraineté du droit des gens il y a une différence essentielle au point de vue qui doit maintenant nous occuper. La souveraineté est surtout chose de fait, *plus facti quam juris*; la propriété est au contraire *plus juris quam facti*. La possession matérielle doit, par suite, jouer, en ce qui concerne l'acquisition de la première, un rôle beaucoup plus considérable que celui qui lui est attribué dans la plupart des législations modernes en matière d'acquisition de propriété.

L'acquisition de la possession est le plus souvent, en droit civil, non pas la cause, mais l'effet de l'acquisition de la propriété. C'est le contraire qui est vrai en droit international, en ce qui concerne la souveraineté, dont l'acquisition n'est jamais que la conséquence d'une possession de fait.

Est-ce à dire que toute prise de possession soit un titre toujours suffisant et réalise nécessairement une acquisition de souveraineté? Évidemment non. A quelle anarchie la société internationale ne serait-elle pas livrée s'il en était ainsi? Pour conférer le droit de souveraineté, la possession doit être *légitime à son origine ou légitimée ex post facto*.

Elle est *légitime ab origine*, quand son établissement s'est réalisé sans violation du droit d'autrui, c'est-à-dire a porté sur un territoire non encore soumis à la souveraineté d'un autre État (*occupation*), ou sur lequel le précédent souverain renonce à sa souveraineté (*tradition-cession*).

Elle sera *légitimée* quand, primitivement réalisée en violation du droit d'autrui, elle obtiendra ultérieurement l'assentiment de l'ancien souverain (*confirmation*), ou verra son main-

rien exigé par l'intérêt général de la société internationale (*prescription*).

A peine est-il besoin d'ajouter que la possession légitime ou légitimée n'entraîne l'acquisition de la souveraineté qu'autant qu'elle a été exercée *cum animo domini*, c'est-à-dire à titre de souverain.

122. — Tels sont les principes généraux qui, dans le droit international moderne, semblent bien présider à l'acquisition de la souveraineté.

J'aboutis en définitive à reconnaître un seul mode d'acquisition du droit de souveraineté, c'est l'établissement d'une possession légitime. Cette légitimité peut résulter :

- 1° De la priorité d'occupation ;
- 2° De la cession consentie ;
- 3° De la confirmation obtenue ;
- 4° De la prescription.

Ces causes de légitimité sont, par là même, des causes d'acquisition de la souveraineté sur les territoires possédés. Je ferai observer que la troisième dérive, comme la seconde, du consentement fourni par l'ancien souverain, et constitue une véritable *cession consentie ex post facto*. En allant au fond des choses, les modes d'acquisition de la souveraineté se réduisent donc à trois, savoir :

- 1° La priorité d'occupation ;
- 2° La cession ;
- 3° La prescription,

Supposant tous trois, pour être efficaces, une possession de fait, *cum animo domini*.

123. — A ces trois causes principales d'acquisition de la souveraineté, il faut en ajouter une quatrième qui, à raison de sa moindre importance pratique et du caractère particulier qu'elle présente, doit être envisagée séparément. C'est l'*accession*. Le droit de souveraineté sur un territoire renferme aussi celui sur les choses qui peuvent être considérées comme ses accessions naturelles. C'est là un principe rationnel dont l'application conduit, si l'on va au fond des choses, moins à l'acquisition de territoires nouveaux qu'à la reconnaissance d'une configuration nouvelle de l'ancien territoire

1° *Priorité d'occupation.*

BIBLIOGRAPHIE. — Aux ouvrages cités au commencement du chapitre, *Adde* : ENGELHARDT, *Étude sur la déclaration de la conférence de Berlin relativement aux occupations de territoire*, R. D. I. 1886, p. 433 et suiv., 573 et suiv. — DE MARTITZ, *De l'occupation des territoires sans maître*, R. D. I. 1887, p. 371 et suiv. — SALOMON, *De l'occupation des territoires sans maître*. Paris, 1889. — DE VERNEVILLE, *De l'occupation comme mode d'acquisition de la propriété en droit des gens*. Nancy, 1892. — *Projet de déclaration internationale relative aux occupations de territoire, adopté par l'Institut de droit international (1888)*, R. D. I. 1888, p. 604.

124. — Il est conforme au droit naturel que la prise de possession d'une chose n'appartenant encore à personne, et cependant susceptible d'appropriation, confère au possesseur un droit exclusif. L'application de cette idée en droit civil conduit à l'acquisition de la propriété; en droit international, à celle du droit de souveraineté. Dans un cas comme dans l'autre, on dit que l'établissement du droit privatif s'opère par l'*occupation* de la chose.

125. — Pour qu'il puisse être, en notre matière, question d'occupation proprement dite, et pour que cette occupation confère à l'État qui l'a réalisée le droit de souveraineté sur la chose (ici le territoire) occupée, la réunion d'un certain nombre de conditions est requise, conditions qui, toutes, dérivent de la notion même de l'occupation.

Il faut : 1° que le territoire occupé *n'appartienne à aucun autre État*;

2° Que la prise de possession en ait eu lieu *cum animo domini*, c'est-à-dire avec l'intention d'exercer sur lui les droits de souveraineté ;

3° Qu'elle soit *réelle et effective*, c'est-à-dire accompagnée et suivie d'actes de souveraineté plaçant matériellement le territoire en question sous la dépendance de l'occupant et affirmant son autorité.

126. — La première condition requise est que le territoire occupé ne soit soumis, au moment de l'occupation, à la souveraineté d'aucun autre État.

Elle sera réalisée quand il n'aura jamais appartenu à un

État organisé, ou quand l'État auquel il était antérieurement rattaché l'aura abandonné, renonçant ainsi à son droit de souveraineté (*derelictio*).

La première hypothèse est de beaucoup la plus pratique. L'extension coloniale poursuivie aujourd'hui avec tant d'ardeur, en Afrique notamment, par presque toutes les nations européennes, ne s'opère, dans la plupart des cas, que par l'occupation de régions placées dans cette situation.

L'existence dans ces régions de peuplades nomades ou même sédentaires, non plus que le pouvoir plus ou moins contesté des chefs ou roitelets indigènes auxquels elles sont soumises, ne suffit pas pour rendre impossible l'acquisition de la souveraineté par voie d'occupation. On ne se trouve pas en présence de véritables États organisés, de gouvernements sérieux, mais de simples associations rudimentaires, de tribus barbares auxquelles on ne saurait raisonnablement reconnaître un droit de souveraineté dont elles n'ont pas même l'idée. La Puissance civilisée qui, en leur apportant la civilisation, prétend étendre sur elles sa souveraineté et les soumettre à son autorité, ne viole donc, en réalité, aucun de leurs droits véritables, à la condition toutefois de leur laisser les moyens de continuer leur existence sur le territoire sur lequel elles vivent. Seuls, l'exode imposé par l'occupant à ces populations, leur refoulement, devraient être considérés comme des actes de rigueur contraires aux principes mêmes de cette civilisation au nom de laquelle l'occupation est effectuée.

Telle a été cependant la pratique suivie à cet égard par les Portugais et les Espagnols lorsqu'ils dépouillèrent de la manière la plus odieuse les populations de l'Amérique du Sud.

Aujourd'hui encore, la politique des États-Unis de l'Amérique du Nord tend à faire disparaître les tribus indiennes qui occupent certaines portions de leur territoire. Ces portions soumises, sans aucun doute, à la souveraineté des États-Unis étaient, jusqu'à ces dernières années, réservées aux Indiens, qui les possédaient en commun. Des lois récentes ont autorisé le gouvernement à substituer à ce régime la propriété individuelle. Leur but est évidemment d'amener les Indiens à la civilisation, mais elles n'en n'aboutiront pas moins à supprimer leur organisation en tribus et à les assimiler complètement au restant de la population. Remarquons à cet égard que l'art. 6 de la loi du 8 février 1887 confère la nationalité des États-Unis à tout Indien investi d'un lot de terre, et à ceux qui, vivant en dehors de toute tribu, auraient adopté les usages de la vie civilisée.

En fait, les nations colonisatrices qui prennent possession de territoires occupés par des peuplades barbares, s'assurent généralement le consentement des chefs indigènes en leur faisant signer des traités dits de cession ou de protectorat. C'est ainsi que la France procède au Sénégal, au Soudan, au Congo, en Océanie; l'Allemagne, sur les côtes orientales et occidentales de l'Afrique; l'Angleterre, sur presque tous les points non civilisés du globe où elle agrandit son domaine colonial. On serait tenté de considérer alors l'acquisition de la souveraineté comme résultant de la cession volontaire consentie par les chefs du pays. Il n'en est rien cependant; si l'on va au fond des choses, on reconnaîtra que c'est encore l'occupation qui est le titre véritable de l'établissement de cette souveraineté. *Nemo dat quod non habet*; c'est un principe de raison aussi vrai en droit international qu'en droit civil. Les roitelets barbares ne peuvent donc céder un droit de souveraineté que nous leur avons dénié tout à l'heure. L'effet utile et le but des conventions passées avec eux est d'assurer, autant que possible, l'acceptation du nouvel état de choses par les populations, tout en se procurant une preuve matérielle de l'*animus domini* qui préside à la prise de possession.

Parmi les traités de ce genre on peut citer celui qui est intervenu le 21 avril 1880 entre le gouverneur du Sénégal et le chef indigène Mari Sehdou, et dont l'objet a été de placer sous la suzeraineté et le protectorat de la France le Hoback et ses dépendances; ceux des 10 septembre et 3 octobre 1880, entre M. de Brazza et le roi Makoko, pour la cession de territoires au Congo; enfin, le traité du 3 octobre 1890 intervenu à la suite des difficultés avec le Dahomey et qui a confirmé à la France la possession de Kotonou, que lui avait cédée, en 1878 déjà, le roi Glé-Glé.

126 bis. — L'occupation, en tant que mode d'acquisition de la souveraineté, peut également s'appliquer, ainsi qu'il a été dit, à un territoire abandonné par l'ancien souverain. Cette hypothèse se présentera rarement en pratique. J'observerai seulement, en ce qui la concerne, que le seul abandon matériel de l'exercice des droits souverains, par exemple, le fait d'avoir cessé de pourvoir à l'administration du territoire visé, est généralement considéré comme insuffisant. On exige en outre l'*animus derelic-*

tionis, c'est-à-dire la renonciation volontaire au droit lui-même. Poussée jusqu'en ses conséquences extrêmes, cette opinion conduirait à des résultats que je considère comme inadmissibles. La souveraineté, une fois acquise, se conserverait, alors même que le souverain aurait répudié toutes les obligations, tous les devoirs inhérents à ce droit, et condamnerait ainsi une région à une barbarie et à une anarchie perpétuelles. Ce serait là une solution qui se trouverait, il faut le reconnaître, en contradiction flagrante avec les idées modernes sur le rôle civilisateur des sociétés organisées, non moins qu'avec la notion même de la souveraineté, qui est, je l'ai dit précédemment, *plus facti quam juris*. Je serais donc fort tenté de reconnaître comme abandonné, au point de vue de l'occupation, le territoire sur lequel l'ancien souverain n'aurait, depuis un temps assez long, exercé en fait aucun droit de souveraineté. Que cette solution soit conforme aux idées modernes, c'est ce que m'autorisent à croire les dispositions de l'acte de Berlin de 1885, qui imposent à tout nouvel occupant d'un territoire africain l'obligation « d'assurer... l'existence d'une autorité suffisante pour faire « respecter les droits acquis, et, le cas échéant, la liberté du « commerce et du transit dans les conditions où elle serait « stipulée ». (Art. 35.) C'est ce que prouvent également les difficultés récentes survenues entre l'Allemagne et l'Espagne à propos des Carolines, entre l'Angleterre et le Portugal à propos du Mozambique.

127. — Si le défaut d'exercice des droits souverains doit être en général considéré comme impliquant renonciation au droit de souveraineté, encore faut-il cependant, pour qu'il en soit ainsi, que l'abandon ait été volontaire. L'État mis provisoirement, soit par une insurrection des populations locales, soit par la nécessité momentanée de concentrer ailleurs toutes ses forces, dans l'impossibilité d'affirmer son autorité sur une contrée précédemment possédée par lui, ne pourrait être réputé avoir perdu sur elle ses droits de souveraineté. C'est sur ces principes que se fonda pendant longtemps l'Angleterre pour revendiquer l'île de Sainte-Lucie dans les Antilles, qu'elle prétendait n'avoir quittée que contrainte et forcée par l'insurrec-

tion des indigènes en 1640, et que la France avait, dix ans après l'évacuation, occupée comme terre vacante et sans maître. C'est la même idée que l'on retrouve invoquée dans la sentence arbitrale rendue le 24 juillet 1875 par le maréchal de Mac Mahon, alors président de la République française, dans la contestation anglo-portugaise relative à la baie de Delagoa, dans l'Afrique sud-orientale. « Si l'*impuissance passagère* de l'autorité portugaise a pu, en 1823, engager le capitaine Owen à commettre de bonne foi l'erreur de regarder comme indépendants de la couronne de Portugal les chefs indigènes des territoires en litige, il ne s'ensuit pas moins que les actes qu'il a conclus avec eux étaient contraires aux droits du Portugal (1). »

En fait, la question de savoir si un État doit être considéré comme ayant perdu par abandon le droit de souveraineté sur un territoire, sera très souvent une source de conflits. C'est elle qui fut, pour partie au moins, l'objet des notes échangées en 1888 entre les cabinets de Paris et de Rome à propos de l'assujettissement des résidents ou protégés français aux taxes nouvelles établies par les autorités italiennes sur le territoire de Massaouah.

Le drapeau italien ayant été arboré à Massaouah le 5 février 1885, le commandant des forces italiennes crut pouvoir frapper de taxes nouvelles des établissements dont quelques-uns appartenaient à des Grecs, placés, en l'absence d'un consul national, sous la protection du consul de France (1888). Le gouvernement français protesta énergiquement contre cette mesure. Il se fondait sur ce que Massaouah faisait partie intégrante du territoire ottoman, et se trouvait, par suite, régi par les capitulations. La conséquence de ce fait était, dès lors, que les nationaux européens ne pouvaient être frappés d'aucune taxe sans l'assentiment de leurs gouvernements. Le ministre des affaires étrangères italien, M. Crispi, répondit à la note française en déclarant que Massaouah avait été abandonné par le khédive d'Égypte, vassal et représentant de la Porte, puisqu'il en avait retiré les troupes égyptiennes, et qu'on se trouvait ainsi en présence d'un *territorium derelictum*. L'Italie avait donc pu l'occuper à bon droit, et son intention d'en acquérir la souveraineté ressortait clairement des actes qu'elle y avait accomplis. Ce raisonnement supposait la perte par la Turquie de l'*animus possidendi*; or c'est précisément ce qui n'était pas démontré; car il se trouvait encore, à l'arrivée des Italiens, une garnison égyptienne à Massaouah, et la Porte avait d'ailleurs immédiatement protesté contre les intentions que lui prêtait le cabinet de Rome. (Voir sur cet incident, *Archives diplomatiques*, 1889, t. IV, p. 82.)

(1) CALVO, t. III, § 1720.

123. — La seconde condition requise pour que l'occupation fasse acquérir la souveraineté, c'est que la prise de possession ait eu lieu *cum animo domini*, c'est-à-dire avec l'intention de la part de l'occupant d'établir sa souveraineté sur le territoire d'une manière permanente.

Il sera facilement satisfait à cette condition lorsque l'occupation aura été réalisée par les représentants attitrés de l'État qui doit acquérir la souveraineté, officiers de la marine militaire, commissaires, gouverneurs, etc. Lorsqu'il aura été procédé à l'occupation par un tiers dépourvu de tout mandat de l'État au nom duquel la prise de possession a été effectuée, l'acquisition de souveraineté ne se produira qu'autant que l'action émanée de la libre initiative du tiers aura été ratifiée par l'État. La ratification devra d'ailleurs être considérée comme ayant effet rétroactif au jour de la prise de possession de fait. A raison de cette rétroactivité, l'État étranger qui, dans l'intervalle séparant l'époque de la prise de possession de celle de la ratification, se serait emparé de tout ou partie du même territoire, n'en acquerrait pas la souveraineté; car la ratification intervenant ensuite lui enlèverait le bénéfice de la priorité d'occupation.

Comme exemple d'occupation de territoires par les particuliers, je citerai l'occupation de l'île Pitcairn en 1789 par les matelots révoltés du *Bounty*, occupation que l'Angleterre ratifia au bout de quelques années. Citons encore l'occupation par une compagnie allemande de certaines portions de l'archipel de la Nouvelle-Guinée (1884).

Il ne faudrait pas, pour refuser à une occupation le caractère que nous étudions, prendre prétexte des expressions employées dans la convention qui, ainsi qu'il a été dit, la précède ordinairement. Il est généralement stipulé, dans les traités en question, que le contractant indigène place son peuple ou ses États *sous la protection* de la Puissance signataire. *Protection* ne doit pas être ici pris dans son sens précis et technique, et, par suite, il ne faut pas inférer de l'emploi de ce terme l'établissement d'un simple *protectorat* laissant subsister la souveraineté locale antérieure. On doit donner à ce mot son sens le plus large et le plus vague, le seul qu'aient pu entendre les bar-

bares qui ont consenti à se soumettre. J'ai d'ailleurs déjà fait observer que l'acquisition de la souveraineté n'avait avec ces conventions que des rapports très indirects.

129. — L'occupation doit être *réelle et effective*; c'est la troisième condition exigée pour qu'elle établisse la souveraineté.

Elle satisfera à cette condition quand l'occupant aura institué un pouvoir local pourvu de moyens suffisants pour assurer l'exercice régulier de son autorité et, par suite, l'administration du pays occupé. Il faut, en d'autres termes, qu'une organisation politique et administrative donnée à la nouvelle possession soit la preuve vivante d'un établissement stable et permanent. On ne devrait pas toutefois se montrer, à cet égard, trop difficile. Il est bien évident que l'on ne peut exiger l'institution de tous les rouages compliqués considérés aujourd'hui comme nécessaires au fonctionnement de nos sociétés civilisées. L'application et l'exercice des principaux attributs de la souveraineté devront être considérés comme suffisants. Les moyens employés pour y pourvoir pourront même être empruntés aux pays occupés. L'exercice de l'autorité par des fonctionnaires indigènes délégués à cet effet et placés sous la haute surveillance et direction de l'occupant, représenté par un résident, gouverneur ou commissaire, donnera à l'occupation le caractère d'effectivité qu'elle doit présenter.

130. — Du principe développé au numéro précédent il résulte que la simple *découverte* d'une terre, soit par des agents, soit par des nationaux sans mandat d'un État, ne suffirait pas pour attribuer à cet État un droit de souveraineté. Pendant longtemps cependant la découverte fut considérée comme un titre suffisant pour l'établissement de la souveraineté. Par la fameuse *ligne de marcation*, dite aussi *ligne alexandrine*, le pape Alexandre VI attribuait aux Espagnols la totalité des terres non seulement découvertes, mais à découvrir à l'ouest des Açores, et, aux rois de Portugal, les îles et continents situés de l'autre côté. Vers l'année 1825, l'Angleterre invoque encore la priorité de découverte pour contester aux États-Unis la souveraineté du territoire de l'Oregon. Dans le conflit soulevé en 1885 entre

l'Espagne et l'Empire allemand au sujet de la possession des îles Carolines, la première de ces Puissances s'en prévalait également. Mais c'était faire appel à des idées d'un autre âge répudiées par le droit international moderne. On comprend que la découverte ou l'exploration facilite et prépare l'acquisition de la souveraineté en conduisant à la prise de possession effective. On comprendrait même que, pendant un certain délai, le droit d'occuper la contrée nouvelle fût, *par préférence*, attribué à l'État pour le compte duquel elle a été découverte ; mais on ne voit pas comment le seul fait d'avoir aperçu une terre, ou de l'avoir parcourue sans s'y établir en maître, en conférerait la souveraineté.

Le 24 août 1885, des officiers allemands abordaient à l'île d'Yap, dans l'archipel des Carolines, et en prenaient possession au nom de l'Empire, au mépris des droits de l'Espagne, qu'attestait la présence d'un gouverneur et d'un certain nombre de fonctionnaires espagnols débarqués peu de jours auparavant. Pour justifier sa manière d'agir, le cabinet de Berlin se prévalait de l'existence, sur divers points des îles Carolines, d'établissements allemands, ce qui excluait, porte la note du 31 août 1885, l'idée de la domination espagnole, le commerce étranger ayant à lutter dans le domaine colonial de l'Espagne avec des difficultés qui l'y rendent complètement impossible. L'Espagne, était-il ajouté, avait certainement la priorité de découverte, mais elle n'avait jamais exercé dans ces îles de souveraineté effective. Ces prétentions ne pouvaient tenir devant ce fait que, quatre jours *avant* l'arrivée des Allemands, des navires espagnols avaient amené aux Carolines un gouverneur et quelques agents subalternes. En vain M. de Bismarck observa-t-il que l'occupation n'avait pas été notifiée. On ne se trouvait pas dans un des cas où, comme il sera exposé plus loin, la notification de l'occupation est obligatoire. En vain également fit-il valoir que, dès le 11 août 1885, c'est-à-dire antérieurement à l'arrivée des navires espagnols, il avait annoncé son intention d'établir le protectorat allemand sur l'archipel ; car à ce même moment les navires espagnols étaient déjà en route.

Le différend fut déféré à l'arbitrage du pape Léon XIII, qui, dans sa sentence du 22 octobre 1885, reconnut les droits souverains de l'Espagne. (Voir sur cet incident, SELOSSE, *L'affaire des Carolines*. Paris, 1886.)

150 bis. — De la découverte il faut rapprocher les prises de possession purement symboliques qui l'accompagnent ou la suivent souvent et se traduisent par la construction de cairns, d'autels, l'érection de mâts portant le drapeau national, etc. On pourra voir dans l'un quelconque de ces faits la preuve de l'*animus imperandi* ; mais ils ne constitueront jamais un exercice suffi-

sant des droits souverains pour que l'occupation puisse être considérée comme effective.

Enfin, et à *fortiori*, seraient assurément insuffisantes à établir le droit de souveraineté, les conventions par lesquelles deux ou plusieurs États se partageraient des territoires non encore occupés par eux, délimitant ainsi d'un commun accord leur sphère d'influence respective. Pareilles conventions comportent purement et simplement l'engagement de chacun des États à ne point chercher à *réaliser de nouvelles acquisitions* de territoire dans la zone abandonnée à l'activité exclusive d'un quelconque des autres contractants. Bien loin d'attribuer *de plano* la souveraineté des territoires compris dans cette zone à l'État qui se l'est réservée, elles ne lui confèrent qu'une sorte de droit de préférence, droit dont il ne peut même se prévaloir qu'au regard des signataires de la convention. Rien ne s'opposerait donc à ce qu'une Puissance tierce le devançât dans l'occupation de ces régions et s'en assurât ainsi la souveraineté.

151. — En 1885, une Conférence internationale réunie à Berlin, sur l'initiative commune de la France et de l'Allemagne, a formulé un certain nombre de règles applicables aux occupations à venir des territoires encore vacants sur les côtes du continent africain.

La Convention de Berlin de 1885 consacre d'une façon positive les principes précédemment exposés. Bien qu'elle ne vise que les occupations africaines auxquelles il pourra être procédé dans l'avenir, et bien qu'elle n'ait de caractère strictement obligatoire que pour les Puissances qui l'ont signée, elle constitue un des actes internationaux les plus considérables de ce siècle.

L'origine doit en être cherchée dans l'opposition de la France et de l'Allemagne à un arrangement conclu entre l'Angleterre et le Portugal au sujet de leurs possessions de la côte occidentale d'Afrique.

Se fondant sur la priorité de découverte, sur une possession ininterrompue, et sur des reconnaissances formelles consignées dans différents traités, le Portugal revendiquait depuis plu-

sieurs siècles des droits de souveraineté sur le bas Congo et sur les territoires situés au nord de ce fleuve, jusqu'au parallèle 5° 12' du côté de la mer (1). Mais ces prétentions avaient été, à plusieurs reprises, contestées par l'Angleterre, qui alléguait que les territoires en question n'étaient pas, de la part du Portugal, l'objet d'une occupation permanente et effective, et constituaient le foyer le plus actif de la traite des nègres sur la côte occidentale de l'Afrique. Après des négociations dont le commencement remontait à trente-six ans, une convention avait été signée par les deux Puissances litigantes, le 26 février 1884, convention par laquelle l'Angleterre reconnaissait enfin les droits du Portugal sur les territoires situés entre le cinquième et le huitième parallèle de latitude sud. Le traité stipulait en outre l'établissement de certaines mesures fiscales et administratives, ainsi que l'exercice d'un droit exclusif de police et de contrôle sur le cours inférieur du Congo au profit des signataires. Ce sont ces dernières dispositions qui soulevèrent l'opposition de la France, à qui les explorations de M. de Brazza avaient créé des intérêts sérieux dans ces régions, et de l'Allemagne, qui, depuis peu, s'était lancée avec ardeur dans la lutte coloniale en Afrique. En protestant contre le traité anglo-portugais, « la France annonçait son intention de provoquer la « substitution d'un contrôle international au contrôle exclusif « que ce traité établissait au Congo. L'Allemagne s'associa aux « réserves de la France, et, s'inspirant de cet accord franco-« allemand qui répondait d'ailleurs aux vues de l'Espagne, des « États-Unis et des Pays-Bas, le Portugal proposa formellement « la réunion d'une conférence pour trancher les difficultés sus-« citées par le traité de 1884 (2). »

La conférence s'ouvrit à Berlin, le 15 novembre 1884. Y étaient représentées toutes les grandes Puissances européennes, ainsi que les États-Unis, la Belgique, l'Espagne, la Hollande, le Portugal, la Suède, la Norvège et la Turquie.

Le programme de la conférence avait été intentionnelle-

(1) Voir sur ce sujet, CALVO, *op. cit.*, § 268.

(2) CALVO, *op. cit.*, § 272.

ment élargi, et l'on avait saisi l'occasion qui se présentait pour formuler des règles précises applicables aux questions soulevées par le partage commencé de l'Afrique entre les nations colonisatrices.

Celles relatives à la navigation des deux grands fleuves du versant occidental ont été déjà exposées. Je n'ai à m'occuper pour le moment que de celles qui concernent les occupations de territoires vacants. Elles se trouvent consignées dans les articles 34 et 35 de l'acte.

L'article 35 consacre le principe, déjà admis en droit commun, de la nécessité de l'effectivité de l'occupation.

« Les Puissances signataires du présent acte reconnaissent
« l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles sur
« les côtes du continent africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis, et, le cas échéant,
« la liberté du commerce et du transit dans les conditions où
« elle serait stipulée. »

Les expressions les plus larges ont été ici employées à dessein pour caractériser l'effectivité de l'occupation. Elles permettent, suivant les circonstances, de conserver les institutions indigènes du pays occupé, sans que l'occupation cesse d'être réelle. L'Angleterre qui, dans ses nombreux domaines coloniaux, laisse souvent l'administration aux autorités indigènes placées seulement sous sa haute surveillance, n'eût jamais souscrit à une rédaction plus étroite, supposant la substitution nécessaire d'une autorité nouvelle à l'autorité indigène.

L'article 35 ne fait ainsi que consacrer le droit commun. Il n'en est pas de même de la disposition qui le précède.

« ART. 34. La Puissance qui dorénavant prendra possession
« d'un territoire sur les côtes du continent africain situé en
« dehors de ses possessions actuelles, ou qui, n'en ayant pas
« eu jusque-là, viendrait à en acquérir, et de même la Puissance qui y assumera un protectorat, accompagnera l'acte
« respectif d'une notification adressée aux autres Puissances
« signataires du présent acte, afin de les mettre à même de
« faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations. »

Le but même de l'exigence d'une notification est suffisam-

ment indiqué dans la dernière partie de l'article 34. Il est essentiel de bien faire constater la priorité d'occupation.

On peut se demander toutefois quelle serait la sanction de l'omission de cette formalité. Faut-il traiter la notification comme une condition de l'effectivité de l'occupation au regard des autres Puissances et, par suite, considérer la souveraineté comme non acquise tant que cette formalité n'aura pas été remplie?

Ce serait là, je crois, dépasser la pensée des plénipotentiaires de la Conférence de Berlin. La sanction consistera uniquement, à mon avis, en ce que les Puissances auxquelles la notification exigée n'aura pas été adressée, pourront toujours contester la priorité de l'occupation réalisée et, par suite, les droits que l'on prétend avoir acquis par elle. En cas de notification, au contraire, le défaut de réclamations formulées en réponse immédiate à la notification emportera reconnaissance de sa légitimité et renonciation à toute prétention sur le territoire en question.

Les dispositions précédentes ne s'appliquent qu'aux prises de possession qui seront réalisées à l'avenir. Elles sont entièrement inapplicables aux possessions actuelles. A un autre point de vue, elles n'ont encore qu'une portée restreinte ; elles n'atteignent que les occupations futures de parties du *littoral africain*. Toutefois, bien que la formalité de la notification ne soit pas exigée pour l'occupation de territoires situés ailleurs que sur les côtes du continent africain, les avantages qu'elle présente sont tels, qu'il est fort à présumer qu'en fait les Puissances qui, à l'avenir, entendront s'annexer quelques terres nouvelles en toute autre partie du globe, y procéderont volontairement. C'est ce que fit déjà l'Allemagne, en 1886, quand elle assumait le protectorat des îles Marshall en Océanie. Depuis lors, cette même Puissance et l'Angleterre sont convenues de se notifier réciproquement toutes acquisitions nouvelles ou protectorats assumés par chacune d'elles dans des régions intérieures de l'Afrique, non visées par l'article 34 de la Conférence (1). L'exi-

(1) Convention anglo-allemande, du 1^{er} juillet 1890, art. 5 : « ...Chacune des Puissances s'oblige à notifier à

l'autre tous les traités qu'elle conclura entre le Bénoué et le lac Tchad. »

gence de la notification officielle, comme accompagnement obligatoire de toute occupation, a été votée par l'Institut de Droit international dans sa session tenue à Lausanne en 1888. (Art. 1^{er}, § 2, de la Déclaration.)

152. — L'acte africain de 1885 n'exige pas que la notification indique, même d'une manière approximative, les limites du territoire sur lequel l'occupant entend asseoir sa souveraineté. On considéra en effet qu'au moment où cette notification doit être faite, c'est-à-dire au début même de l'occupation, il eût été bien difficile à l'occupant de préciser l'étendue de son futur domaine et d'engager ainsi l'avenir. Notons d'ailleurs, avec le représentant de la France à la Conférence, qu'en fait une notification suppose nécessairement une désignation sommaire du territoire occupé, de sa situation. Exiger davantage eût pu entraîner des difficultés et des inconvénients.

153. — La Conférence de Berlin ne s'est pas bornée à poser les conditions requises pour la validité des occupations. Poursuivant un but nettement humanitaire, elle a imposé certains devoirs aux occupants.

1^o Le premier et le plus important résultat de l'engagement pris par les Puissances signataires qui exercent ou exerceront des droits de souveraineté ou une influence dans les territoires formant le bassin conventionnel du Congo, tel qu'il est délimité par l'article 1^{er}, d'employer tous les moyens en leur pouvoir pour mettre fin à la traite des esclaves sur les territoires dudit bassin soumis à leur autorité et de punir ceux qui s'en occupent. (Art. 9.) Il est à regretter que les pays formant le bassin conventionnel du Congo aient seuls été visés.

2^o Les Puissances exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans lesdits territoires s'engagent également à veiller à la conservation et à l'amélioration des populations indigènes et, pour ce faire, à favoriser, sans distinction de nationalité ni de cultes, toutes les institutions religieuses, scientifiques ou charitables créées et organisées à ces fins; à protéger d'une manière spéciale les missionnaires, les savants, les explorateurs; à garantir à tous résidents nationaux, étrangers ou indigènes, la liberté de conscience. (Art. 6.)

3° Tous les pavillons, sans distinction de nationalité, auront libre accès à tout le littoral des territoires visés, aux rivières qui s'y déversent, à toutes les eaux du Congo et de ses affluents, etc. (Art. 2.)

4° Les marchandises importées dans ces territoires doivent, pendant un délai de vingt ans au moins, demeurer affranchies de tout droit d'entrée et de transit. A la conférence antiesclavagiste tenue à Bruxelles en 1890 fut votée une déclaration annexe modifiant cette disposition et autorisant l'État du Congo à percevoir des droits d'entrée de 10 %, pour se procurer les ressources nécessaires à la répression de la traite. L'acte de Bruxelles, qui vient seulement d'obtenir, pour ses dispositions autres que celles relatives au droit de visite, l'assentiment de la France, n'a pas encore été ratifié par le Portugal. La franchise établie subsistera donc jusqu'à l'obtention de cette dernière ratification.

5° L'assimilation des étrangers aux nationaux, au point de vue de la protection des personnes et des biens, de l'acquisition et transmission des immeubles, est imposée par l'article 5.

6° Les dispositions relatives à la navigation du Congo, à sa neutralisation, ainsi qu'à la neutralité facultative des territoires composant son bassin conventionnel, ont été déjà analysées précédemment. (V. n° 118.)

134. — Je n'ai examiné jusqu'alors que les conditions auxquelles doit satisfaire l'occupation pour faire acquérir la souveraineté. Mais quelle sera exactement l'étendue de territoire acquise ainsi par l'occupant? Faut-il appliquer ici l'adage reçu en droit civil : *Quantum possessum tantum prescriptum*, et ne reconnaître l'établissement de la souveraineté que sur les parties de territoire où s'exerce d'une façon matérielle et constante l'autorité de l'occupant? Je le crois, car sur ces territoires seulement l'occupation présente le caractère d'effectivité indispensable.

Mais l'étendue de territoire ainsi réellement occupée au début d'un établissement est nécessairement fort restreinte. L'occupation est, de sa nature, progressive. L'influence et l'autorité de l'occupant doivent rayonner et s'étendre autour du

noyau primitif. La souveraineté sur ce noyau primitif donne un caractère de légitimité à la prétention toute naturelle de l'occupant d'étendre son action exclusive sur les territoires adjacents disponibles.

Cela amène à reconnaître l'existence à son profit d'un certain *droit de préférence* au point de vue d'une appropriation ultérieure de la zone libre avoisinant ses possessions actuelles.

Quelle sera l'étendue de cette zone? Au point de vue purement dogmatique et théorique, il est assez facile de la déterminer. Les publicistes sont généralement d'accord pour reconnaître qu'elle comprendra tout le pays pouvant être, à raison de son orographie ou de son hydrographie, considéré comme formant avec le point occupé une unité géographique, à la condition toutefois qu'elle ne soit pas de telle dimension que l'occupant puisse être, d'ores et déjà, réputé n'avoir pas la force et les ressources suffisantes pour l'assujettir à son autorité (1).

Si exacte que soit la règle en théorie pure, elle devient bien difficile à appliquer en pratique. L'unité géographique peut constituer parfois un continent tout entier. Faut-il donc en réserver la souveraineté à la Puissance qui, la première, aura établi son autorité sur un seul point de ses côtes? Et surtout, comment proportionner exactement la zone réservée aux ressources, aux facultés colonisatrices de l'occupant? Appréciation impossible, tant elle serait incertaine!

La pratique, évidemment, devait se référer à des principes à la fois plus simples et plus précis. Depuis que la question a pris de l'intérêt grâce à la concurrence coloniale que se font la plupart des nations européennes, elle a imaginé la doctrine du *Hinterland* (*pays d'arrière*). Le *Hinterland*, c'est le prolongement, vers l'intérieur du continent, du territoire côtier primitivement occupé. Il s'étend en profondeur jusqu'à rencontrer soit des possessions effectives, soit du propre *Hinterland* des possessions d'un autre État.

(1) Voir en ce sens, F. DE MARTENS, | t. I, §§ 123 et suiv. — FIORE, *Droit*
op. cit., t. I, p. 127. — TRAVERS-TWISS, | *international codifié*, art. 554 et 555.

Cette notion du *Hinterland* réservé à l'occupant exclut évidemment toute considération de configuration géographique et toute appréciation des ressources et forces de l'occupant. Le système se recommande surtout par sa simplicité. Son application à la terre d'occupation par excellence, à l'Afrique, évitera sans doute, pendant assez longtemps encore, bien des conflits entre les occupants. Il ne faudrait pas cependant exagérer ses mérites. D'une part, la délimitation à laquelle il conduit ne repose sur aucune base rationnelle; d'autre part, par cela même qu'elle ne tient aucun compte de la configuration géographique du pays, elle ne peut être considérée que comme une solution provisoire.

Le système du *Hinterland* (son nom seul l'indique) est d'origine allemande. Il a été appliqué en grand et consacré par la diplomatie dans la plupart des traités qui, dans ces dernières années, ont réalisé le partage de l'Afrique entre différentes Puissances européennes :

Traité anglo-allemand du 1^{er} juillet 1890;

Traité anglo-français du 5 août de la même année;

Traité anglo-italien du 15 avril 1891.

L'application de la théorie du *Hinterland* au profit de l'Allemagne, dans le premier de ces actes, empêcha l'Angleterre de réaliser le rêve qu'elle avait formé de réunir, par une bande de territoire traversant les régions équatoriales, les pays de l'Afrique du Nord soumis à son influence et ses possessions sud-africaines, dont ils se trouvent coupés aujourd'hui par l'Afrique orientale allemande et l'État du Congo. Par contre, le Portugal qui avait espéré, grâce à l'application du même principe, réunir en un seul empire ses possessions d'Angola et de Mozambique, ne put, dans le traité qui lui fut brutalement imposé par l'Angleterre (traité du 20 août 1890), arriver à la réalisation de ses fins.

A la suite de l'expédition du docteur Peters, la compagnie allemande de l'Afrique orientale avait acquis, vers la fin de l'année 1884, de vastes territoires sur le continent africain en face de Zanzibar, en vertu de traités passés avec les chefs indigènes. Le 5 février 1885, elle obtenait une charte impériale lui conférant, sous la tutelle de l'Empire, les droits de souveraineté sur ces terri-

oires; puis, et conformément à l'acte de la conférence de Berlin, notification de la prise de possession était faite aux Puissances. Le sultan de Zanzibar essaya de protester, mais l'apparition d'une escadre devant l'île le détermina au silence. Le point réglé, il importait de s'entendre avec l'Angleterre qui, elle aussi, avait les grands intérêts dans la région, et dont l'influence à Zanzibar n'avait pas cessé d'être considérable. Des négociations s'ouvrirent et aboutirent au traité du 1^{er} novembre 1886, qui déterminait la frontière septentrionale de la nouvelle colonie allemande et reconnaissait la souveraineté du sultan sur Zanzibar, sur certains îlots et sur une étendue de terre ferme d'environ dix lieues marines. Un autre traité signé le 30 décembre de la même année avec le Portugal précisait la frontière méridionale des possessions allemandes; enfin, quelque temps après, le 28 avril 1888, le sultan de Zanzibar abandonnait pour cinquante années à la Compagnie de l'Afrique orientale l'administration des parties du littoral dont il avait conservé la souveraineté. À peine les Allemands y étaient-ils installés qu'une insurrection éclata. Elle fut réprimée par le major Wissmann. Elle n'en indiquait pas moins l'impuissance du gouvernement du sultan de Zanzibar à assurer, dans les territoires qui lui avaient été laissés, la sécurité des Européens. Aussi était-il évident pour tout le monde que l'île ne pouvait plus rester indépendante et devait appartenir soit à l'Allemagne, soit à l'Angleterre. Le traité anglo-allemand du 1^{er} juillet 1890 en a attribué à cette dernière puissance le protectorat, mais, par contre, l'Allemagne, grâce à la théorie du *Hinterland* préconisée par elle, a vu la frontière occidentale de ses possessions africaines, dont ne s'était pas occupé le traité de 1886, reportée jusqu'à celle de l'État indépendant du Congo (art. 1^{er}).

Tout n'était cependant pas fini; car, la France ayant garanti conjointement avec l'Angleterre l'indépendance des États de Zanzibar (10 mars 1862), son assentiment était nécessaire à la consécration du nouvel état de choses. Des notes furent échangées à ce sujet entre les cabinets de Paris et de Londres (août 1890). La France reconnut le protectorat anglais à Zanzibar; mais, en échange, son protectorat à Madagascar fut reconnu par l'Angleterre. En outre, le traité déterminait la sphère d'influence de la France au sud de ses possessions méditerranéennes et l'étendit jusqu'à une ligne tracée de Say sur le Niger, à Barraua, sur le lac Tchad.

Ces partages furent enfin complétés par le traité anglo-italien du 15 avril 1891, dont le but était la délimitation de la sphère d'influence de l'Italie dans l'Afrique orientale. (Voir sur le traité anglo-allemand, GEFFCKEN, R. D. I. 1890, p. 587 et suiv.)

— Dans l'Afrique australe l'entente ne se produisit pas aussi aisément entre l'Angleterre et le Portugal, et un conflit, qui prit à un certain moment un caractère assez aigu, s'éleva entre les deux pays.

Le gouvernement portugais avait, à la date du 9 novembre 1889, dans le but de relier entre elles ses possessions africaines orientales et occidentales, placé sous l'administration portugaise d'assez vastes territoires comprenant, d'une part, la région bornée au nord par le Zambèse, à l'ouest par les rivières Samyati et Unfulli, à l'est par les rivières Saléi et Mazu, et connue sous le nom de *Mashonaland*, et, d'autre part, les contrées bornées au sud par le Zambèse, à l'est par la ligne de partage des eaux du lac Nyassa et au nord par l'État indépendant du Congo, pays désigné sous le nom de *Nyassaland*. L'Angleterre protesta très vivement contre ces procédés. En ce qui concernait le *Mashona-*

land, le cabinet de Londres fit valoir que le pays lui avait été cédé par des traités passés avec les indigènes. Dans le *Nyassaland*, il soutint que les droits de la couronne britannique résultaient d'établissements commerciaux fondés par ses nationaux. Le Portugal répondait que le *Mashonaland* faisait partie des territoires à lui cédés en 1630 par l'empereur du Monomotapa et qu'il l'avait effectivement occupé, son intention à cet égard se trouvant très clairement manifestée par des travaux de colonisation et d'évangélisation. Quant au *Nyassaland*, le cabinet de Lisbonne se prévalait de la priorité de découverte et de la théorie du *Hinterland*, le territoire contesté attaché aux possessions portugaises du Mozambique.

Un arbitrage fut proposé par le Portugal en exécution de l'article 12 de l'acte de la conférence de Berlin, une partie des régions litigieuses se trouvant dans la zone précisée par l'article 3 du même acte ; mais lord Salisbury repoussa ces offres et lança un ultimatum au gouvernement portugais. Des négociations s'engagèrent alors et aboutirent à la convention du 20 août 1890, qui donnait satisfaction aux prétentions de l'Angleterre. Citons, entre autres clauses de ce traité, celle qui ouvre le Zambèse et le Chiré au commerce international, et celle qui, en cas de difficulté sur l'application de la convention, oblige les parties à recourir à l'arbitrage.

L'acte du 20 août n'ayant pas été ratifié par les Chambres portugaises, un nouvel accord intervint à la date du 14 novembre. Il reproduit à peu près les stipulations du traité du 20 août. Le Portugal dut ainsi renoncer à réunir ses possessions orientales et ses possessions occidentales d'Afrique. (Voir sur le conflit anglo-portugais : WESTLAKE, R. D. I. 1891, p. 243 et suiv. ; *Archives diplomatiques*, 1890, t. III, p. 186 et suiv.)

2° Cession.

155. — L'abandon ou la cession de la souveraineté consentie par le souverain actuel au profit d'une autre Puissance rend évidemment la prise de possession effectuée par cette dernière *légitime* et, par suite, en fait un juste titre d'acquisition. Mais, ici encore, il y a lieu de tirer une conséquence importante de cette idée déjà exprimée, à savoir, que la souveraineté est *magis facti quam juris*. Ce n'est point par l'effet de la convention de cession que la souveraineté est acquise au cessionnaire. C'est uniquement par le fait de la prise de possession réalisée légitimement, c'est-à-dire sans violation du droit d'autrui. Malgré la cession convenue, le cédant reste donc, en droit, seul souverain du territoire cédé, tant qu'il n'a pas été remplacé, en fait, dans l'administration de ce territoire par l'État cessionnaire.

En sens inverse, la seule possession, si absolue et si exclu-

sive qu'elle puisse être, d'un territoire dépendant d'une Puissance étrangère, ne suffit pas pour en transférer la souveraineté au possesseur. Tant qu'il n'y a pas eu renonciation expresse ou tacite (prescription) de l'ancien maître à ses droits, la souveraineté continue à résider sur sa tête. La simple *conquête*, c'est-à-dire la possession d'un territoire acquise à la suite d'une guerre heureuse, n'est point un titre suffisant de souveraineté, tant que l'État dépossédé en fait n'a pas fourni son consentement et ratifié l'état de choses créé par la fortune des armes.

156. — Une cession de territoire peut être consentie par un État dans des conditions bien diverses.

Le plus souvent elle intervient comme clause et condition d'un traité de paix que le cédant est contraint de subir après une guerre malheureuse.

D'autres fois, elle fait l'objet d'une négociation pacifique.

Tantôt elle résulte d'une convention d'échange (dans cette catégorie rentrent généralement les cessions réciproques consenties dans les traités de rectification de frontières); tantôt elle constitue une vente proprement dite; tantôt une pure et simple donation.

Par un traité conclu à Saint-Pétersbourg le 7 mai 1875, le Japon cédait à la Russie l'île de *Karafuto* (Sagalien) contre l'archipel de *Tchissima* (Kouriles).

L'histoire fournit des exemples assez nombreux de ventes de territoires. C'est ainsi qu'en 1803, la France vendit la Louisiane aux États-Unis pour la somme de 15 millions de dollars (traité du 30 avril 1803). Par le traité de Washington du 30 mars 1866, les États-Unis achetèrent l'Amérique russe moyennant la somme de 1,200,000 dollars. Le traité signé à Paris le 10 août 1877 entre la Suède et la France faisait acquérir à cette dernière Puissance l'île Saint-Barthélemy, au prix de 320,000 francs. En 1865, par la convention de Gastein (14 août), l'Autriche avait cédé à la Prusse ses droits sur le Lauenbourg moyennant la somme de 2,500 rixdales danois.

Comme exemple de cession purement gratuite on peut citer celle qui eut pour objet la Savoie et le comté de Nice (traité du 24 mars 1860).

Plusieurs fois, au siècle dernier, des territoires ont été donnés en gage par une Puissance qui renonçait ainsi, pour le cas d'inaccomplissement des obligations contractées, à ses droits souverains.

En 1713 Stettin et la Poméranie suédoise furent engagés à la Prusse; en 1768 la République de Gênes donna en gage à la France l'île de Corse; en 1803 la Suède abandonna dans les mêmes conditions au duc de Mecklembourg la seigneurie de Wismar.

En remontant plus loin dans l'histoire du droit international, on voit la souveraineté de certains territoires transmise à des princes étrangers par des constitutions de rentes foncières consenties à leur profit.

Ces deux dernières formes de cession ne sont plus usitées dans la pratique moderne.

Il ne faudrait pas confondre avec la première (la dation en gage proprement dite) les stipulations souvent insérées, de nos jours, dans les traités de paix, et reconnaissant au vainqueur le droit d'occuper certaines parties de l'État vaincu jusqu'à parfait paiement de l'indemnité de guerre promise, ou entier accomplissement de toutes autres prestations imposées. Pareille convention ne comporte aucune aliénation éventuelle de la souveraineté sur les provinces occupées, qui demeurent, pendant la durée de l'occupation, soumises à l'administration et à l'autorité du vaincu. Le non-paiement de l'indemnité ou le non-accomplissement des prestations stipulées n'emporteront nullement consolidation, au profit de l'occupant, d'un droit de souveraineté qui ne lui a pas été cédé et qu'il n'a même pas, en fait, exercé. Les conventions en question ne comportent en réalité qu'un consentement donné par l'État débiteur à l'exercice d'une voie de contrainte indirecte par l'État créancier. Elles ne sont à aucun titre, même éventuellement, ni abdicatives, ni par conséquent transmissives de la souveraineté.

157. — Depuis le siècle dernier, les traités comportant une cession de territoire contiennent généralement une disposition autorisant les habitants des territoires cédés à conserver leur allégeance ou nationalité moyennant une déclaration formelle d'option pour leur ancienne patrie, déclaration suivie d'un transport réel de domicile (émigration) dans un délai ordinairement assez court imparté par l'acte. Telles sont du moins les conditions imposées dans les traités modernes. Au dix-huitième siècle, et même au commencement du siècle ac-

tuel, la déclaration d'option n'était pas exigée. L'émigration seule suffisait pour la conservation de l'allégeance ancienne. En revanche, nombre de traités exigeaient des émigrants l'abandon ou l'aliénation de toutes propriétés dans les pays cédés.

C'est ce que firent encore au siècle présent le traité de San Stephano, du 19 février 1878, et celui de Constantinople, du 8 février 1879, qui fut substitué au premier. On trouve dans tous deux un article ainsi conçu : « Les habitants des localités cédées à la Russie, qui voudraient fixer leur résidence hors de ces territoires, seront libres de se retirer *en vendant leurs propriétés immobilières*. Un délai de trois ans leur sera accordé à cet effet à partir de la ratification du présent acte. Passé ce délai, les personnes qui n'auraient pas quitté le pays *et vendu leurs propriétés immeubles* resteront sujets russes. »

La liberté ainsi laissée aux habitants des pays cédés de conserver leur nationalité ancienne, respecte le caractère essentiellement volontaire de la nationalité et permet au vainqueur d'asseoir plus facilement sa souveraineté, en le débarrassant de la présence, dans le pays acquis, des habitants les plus attachés à l'ancien état de choses et, par suite, les plus hostiles à son autorité.

Les deux conditions aujourd'hui requises des habitants qui veulent échapper à la souveraineté du nouveau maître se justifient sans peine. La *déclaration formelle d'option* est nécessaire pour faciliter ultérieurement la preuve de la véritable nationalité des intéressés : *l'émigration* peut être imposée, car, sans elle, il arriverait que les territoires annexés se trouveraient habités en majorité par des optants, c'est-à-dire par des étrangers naturellement hostiles au nouveau souverain, et dont la présence constituerait pour lui un danger sérieux.

C'est en 1640, dans le traité de capitulation d'Arras, qu'on trouve insérée pour la première fois une clause autorisant les habitants des villes cédées à la France, à manifester leur volonté de conserver leur ancienne nationalité en émigrant. La plupart des traités conclus depuis et portant cession de territoires stipulent la même faculté au profit des habitants des pays cédés. (Voir Traité de Campo-Formio du 17 octobre 1797, art. 9 *in fine*; traité du 28 janvier 1798, relatif à la cession de Mulhouse, art. 3; traité du 26 avril 1798, relatif à la cession de Genève, art. 2; traité d'Amiens du 27 mars 1802, art. 13; traité de Paris, 30 avril 1814, art. 17.) Un caractère commun aux actes précédents, c'est qu'ils considèrent le droit d'option comme pouvant s'exercer *tacitement* par l'émigration. Les traités postérieurs exigent tous une manifestation de volonté

expresse. (Traité du 24 mars 1860 relatif à la cession de la Savoie, art. 6; traité du 10 mai 1871, relatif à la cession de l'Alsace-Lorraine, art. 2; protocole du 31 octobre 1877, relatif à la cession de l'île Saint-Barthélemy, art. 2; traité du 1^{er} juillet 1890, consacrant la cession à l'Allemagne de l'île d'Heligoland, art. 2.)

Le droit d'option laissé aux populations des pays cédés se trouve donc, chose rare, conforme aux idées de justice, à la nature même du lien de nationalité, non moins qu'aux intérêts du cessionnaire et du cédant.

158. — Poursuivant dans ses conséquences plus lointaines et plus absolues cette idée que la nationalité est essentiellement volontaire, et, surtout, argumentant du principe du droit politique moderne qui reconnaît aux populations le droit de disposer de leur sort, nombre de publicistes et certains gouvernements ont prétendu subordonner l'acquisition de la souveraineté par voie de cession à l'assentiment général des habitants des territoires cédés, assentiment donné par voie de *plébiscite confirmatif*. On voit ce système appliqué déjà à l'époque révolutionnaire par le gouvernement français lors des annexions de la Belgique, de certains pays rhénans et de la Savoie. Plus tard, « l'empereur Napoléon III fit du système « plébiscitaire, ainsi que l'observent MM. Funck-Brentano et « Sorel, la base du droit des gens de son gouvernement dans la « paix et dans la guerre (1) ». Il l'appliqua à l'annexion de la Savoie et du comté de Nice, qui fut soumise à la ratification des populations, à la cession de la Vénétie à l'Italie en 1866, et en exigea l'application à toutes les réunions successivement opérées en Italie par le Piémont. C'est sous son influence que la ratification du traité de Prague par les populations du Schleswig du Nord fut stipulée dans l'article 5 dudit acte, article qui ne reçut d'ailleurs jamais aucune exécution. Les mêmes errements ont été suivis par le gouvernement de la République française, lors de la cession consentie par la Suède à la France de l'île Saint-Barthélemy en 1877.

Traité du 24 mars 1860, art. 1^{er} : « ...Il est entendu entre Leurs Majestés que cette réunion (de la Savoie et du comté de Nice) sera opérée sans nulle con-

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.*, p. 337.

trainte de la volonté des populations, et que les gouvernements de l'Empereur et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté. »

Le traité du 3 octobre 1866, relatif à la cession de la Vénétie à l'Autriche, portait également que la cession n'aurait lieu que *sous réserve du consentement des populations dûment consultées.* »

Traité de Prague du 23 août 1866, art. 5 : « Les populations du nord du Schleswig seront réunies au Danemark si elles en manifestent la volonté par un vote librement émis. »

Traité du 10 août 1877, art. 1^{er} : « ... Cette rétrocession (de l'île Saint-Barthélemy) est faite sous la réserve expresse du consentement de la population de Saint-Barthélemy... »

La théorie proclamée ainsi et appliquée à diverses époques par le gouvernement français n'a pas trouvé faveur auprès des autres gouvernements, qui se sont généralement abstenus de consulter les populations des pays cédés et de faire dépendre de leur consentement la mutation de souveraineté. C'est que, il faut bien le reconnaître, le système des plébicistes, s'il est spécieux, n'est que cela.

En fait, le vote des populations ne sera jamais libre. Il se produira inévitablement sous une pression de l'un ou de l'autre gouvernement telle qu'il ne présentera aucun caractère sérieux. « Il n'y a pas d'exemple de plébiciste qui ait donné « un résultat négatif et se soit prononcé contre la conquête : « c'est que, quand il a paru probable que le plébiciste donnerait ce résultat, les gouvernements n'y ont pas fait procéder. »

Le système est d'ailleurs contraire aux principes les mieux établis du droit politique interne et du droit international. Au point de vue de l'un et de l'autre, les populations habitant les territoires cédés ont été valablement représentées dans le traité par leur ancien gouvernement, ayant seul autorité et compétence pour négocier au nom de toute la communauté et consentir à l'aliénation de tout ou de partie du territoire national. Leur consentement a été, d'ores et déjà, fourni par l'intermédiaire de ce gouvernement, leur mandataire légitime jusqu'au moment du changement de souveraineté.

Enfin, si l'on prétend qu'un plébiciste favorable est nécessaire pour la validité de la cession, ce ne sont pas seulement

les habitants des territoires cédés qui doivent être consultés, ce sont tous ceux du pays démembré. Une fraction de la population d'un État est en effet absolument incompétente à statuer sur la validité d'une cession de territoire, c'est-à-dire d'un démembrement de l'État. S'il doit être procédé à un vote, c'est la population tout entière du pays démembré qui doit y être appelée.

159. — La cession consentie, et suivie de la prise de possession par le cessionnaire, entraîne transmission de la souveraineté à ce dernier. Mais, conformément au principe de raison formulé en droit civil dans l'adage : « *Nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet* », il est évident que toutes les obligations et charges grevant particulièrement, et en quelque sorte personnellement, le pays cédé vont incomber au nouveau souverain, qui pourra de son côté revendiquer les droits réels et créances y attachés.

De là les conséquences suivantes :

a) Le cessionnaire doit subir l'exercice des servitudes passives établies antérieurement sur les territoires cédés, comme il peut, en sens inverse, revendiquer les servitudes actives existant au profit des provinces démembrées. Il faut toutefois réserver l'hypothèse où la cession emporterait extinction des unes ou des autres par voie de confusion.

b) Il succède aux droits et obligations résultant de contrats régulièrement stipulés par l'administration antérieure pour des objets d'intérêt public concernant spécialement le pays cédé.

c) Pour qu'il puisse exercer ces droits ou y défendre, remise doit lui être faite de tous les documents et archives concernant les territoires acquis.

Les traités de cession intervenus en ce siècle ont prévu et réglé ces différents points. (Voir pour la cession de la Savoie, traité du 24 mars 1860, art. 2; pour la cession de la Lombardie, traité de Zurich du 10 novembre 1859, art. 8; pour la cession de l'Alsace-Lorraine, les articles additionnels au traité de Francfort, 10 mai 1871, et l'art. 3 du traité; pour la cession de l'île Saint-Barthélemy, le protocole du 31 octobre 1877, art. 3.)

L'État cessionnaire ne doit-il pas prendre à sa charge une part de la dette publique du cédant, proportionnelle à la portion

arithmétique que représentaient les provinces cédées dans l'étendue du territoire de ce dernier? C'est là une question résolue en sens divers dans les différents traités de cession. Si l'on applique ici les principes du droit civil, il faut reconnaître que l'aliénation par le débiteur d'une partie quelconque de son patrimoine n'emporte pas de plein droit transmission à l'acquéreur d'une part proportionnelle des obligations consenties envers des tiers. Ces obligations grèvent le patrimoine entier (*uti universitas*) sans affecter spécialement chacun des biens ou chacune des parties qui le composent. La pratique internationale moderne semble cependant être généralement contraire à cette solution.

Nous voyons en effet des principes diamétralement contraires appliqués dans plusieurs des traités de démembrement conclus en ce siècle. Le traité de Zurich (10 novembre 1859), portant cession à la Sardaigne de la plus grande partie de la Lombardie, liquida la dette austro-lombarde et en mit une partie à la charge de la Sardaigne. (Art. 7. Voir aussi la Convention du 9 septembre 1860.) Le traité de Vienne du 30 octobre 1866, qui opéra la cession de la Vénétie au royaume d'Italie, renfermait une stipulation analogue (art. 3). Les mêmes errements furent suivis dans la convention du 15 septembre 1864, qui, à la suite de l'annexion à l'Italie de certaines provinces des États de l'Église, admit le principe d'une répartition de la dette publique du Saint-Siège entre cette dernière Puissance et l'Italie; et dans le traité du 24 mars 1860, qui stipula que la France prenait à sa charge la portion de la dette publique sarde afférente à la Savoie et au comté de Nice qui lui étaient cédés. Le traité de Vienne du 30 octobre 1864, qui détachait de la monarchie danoise les duchés de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg, imposa à l'Autriche et à la Prusse, qui en héritaient, une obligation identique.

Plus récemment enfin, le traité de Berlin du 11 juillet 1878, qui a constitué la Bulgarie en État mi-souverain, la Serbie et le Montenegro en États autonomes, a décidé, dans ses art. 9, 33 et 42, que ces pays devraient supporter une portion contributoire dans la dette publique ottomane.

3° Prescription.

140. — « L'État qui exerce d'une façon notoire et continue ses droits de souveraineté sur certains territoires situés entre ses frontières et celles d'un État limitrophe peut acquérir par prescription la possession juridique de ces contrées (1). »

(1) FIORE, *Droit international codifié*, art. 559, traduction française.

On a longuement disserté sur l'admission de la prescription en droit international en tant que juste titre d'acquisition de la souveraineté. J'adopterai sans hésitation l'affirmative.

a) Au point de vue purement théorique, la prescription, universellement reconnue comme mode d'acquisition de la propriété, doit être à *fortiori* admise comme titre légitime en matière d'établissement de la souveraineté. Elle est basée essentiellement sur une longue possession de fait. Or il ne faut pas perdre de vue que, plus que la propriété, la souveraineté est « *res facti magis quam juris* ».

b) Elle est, ainsi que l'observe Vattel, plus nécessaire encore entre les États souverains qu'entre les particuliers. « La paix « et le bonheur du genre humain exigent bien plus fortement « encore que la possession des souverains ne soit pas troublée « facilement, et qu'après un grand nombre d'années, si elle n'a « point été contestée, elle soit réputée juste et inébranlable. »

Quant à la détermination du laps de temps précis au bout duquel elle devra être considérée comme acquise, c'est là une difficulté pour laquelle la pratique internationale moderne ne fournit pas le moindre élément de solution. La possession doit être suffisamment longue pour faire supposer une renonciation du titulaire à ses droits et donner au possesseur un intérêt capital au maintien de l'état de choses existant. Voilà une règle assez vague sans doute. Mais les conditions très diverses dans lesquelles la prescription pourra être invoquée ne permettront jamais l'établissement d'un délai uniforme.

La prescription a été invoquée par la République Argentine, dans son différend avec l'Angleterre au sujet de la possession des îles Malouines. (V. *infra*, § 143.)

4° Accession.

141. — Les modes d'acquisition de la souveraineté examinés précédemment se fondent tous sur la légitimité réelle ou présumée de la possession. L'*accession* ne suppose pas nécessairement l'exercice et, par conséquent, la possession de fait de la souveraineté sur les territoires acquis. A cet égard, elle

constitue un mode d'acquisition d'une nature particulière.

En vertu de l'adage « *accessorium sequitur principale* », la chose accessoire qui s'unit à une chose principale est soumise au droit du maître de celle-ci. Appliquée en droit international, cette idée conduit à reconnaître qu'un État acquiert immédiatement par voie d'accession la souveraineté :

a) De toutes les extensions de son territoire résultant d'alluvions proprement dites, c'est-à-dire d'accroissements imperceptibles ou lents de ce territoire du côté de la mer ;

b) Des parcelles de territoires étrangers arrachées par la force des eaux ou par un cataclysme quelconque, et juxtaposées ou superposées à ses propres possessions ;

c) Des îles qui se forment dans toutes ses eaux territoriales. Il s'agit ici simplement d'un changement de nature du territoire primitif. L'île née sur la ligne de partage des eaux territoriales de deux États (fleuves, rivières qui les bordent) appartiendra à chacun, quant à la portion qui se trouve située en deçà de la ligne de partage.

Bien que les eaux littorales ne constituent pas à proprement parler le domaine de l'État riverain, celui-ci doit être considéré comme propriétaire *ipso jure* des îles qui pourraient surgir dans leur étendue. Leur soumission exclusive à sa souveraineté est indispensable à la défense de son territoire. A ce titre, il peut exercer sur elles son autorité. (Voir, quant au fondement et à l'étendue des droits de l'État sur la mer territoriale, le chapitre VIII.)

II. PERTE DE LA SOUVERAINETÉ TERRITORIALE.

142. — La souveraineté territoriale se perd par des modes qui correspondent exactement aux moyens d'acquisition précédemment étudiés. A l'occupation et à la prescription peut être considéré comme corrélatif l'abandon ou le délaissement. — La cession, titre d'acquisition au profit du cessionnaire, constitue une aliénation au regard du cédant. — Enfin, si des phénomènes naturels peuvent augmenter l'étendue du terri-

toire d'un État, des phénomènes du même genre peuvent la restreindre.

145. — *Abandon. Délaissement.* L'État, dans certaines circonstances, peut abdiquer sa souveraineté sur certains territoires. Cette renonciation sera rarement expresse. Le plus souvent, elle se présuamera à raison du non-exercice absolu des droits de souveraineté pendant un délai suffisamment long. Suivant que le territoire abandonné aura ou n'aura pas été possédé en fait par un autre État, il sera ou ne sera pas susceptible d'acquisition par voie de prescription ou par voie d'occupation.

Les îles Malouines (ou Falkland), qui avaient été découvertes par des navigateurs espagnols, furent, en 1765, occupées par les Anglais, puis, peu d'années après, complètement abandonnées par eux. L'Espagne d'abord, la République Argentine ensuite, comme substituée aux droits de l'Espagne, en demeurèrent exclusivement maîtresses. Néanmoins, en 1833, une corvette anglaise y aborda, et le pavillon britannique y fut arboré, ce qui, au dire du ministère anglais, ne constituait que l'exercice de droits *anciens et incontestables*. Le gouvernement argentin protesta vivement et invoqua, entre autres justifications, l'abandon des îles par l'Angleterre en 1774. Ces protestations demeurèrent vaines et, aujourd'hui encore, les îles Malouines sont entre les mains des Anglais. (Voir PRADIER-FODÈRE, *La République Argentine et le droit international*, R. D. I., 1888, p. 163.)

Dans le conflit qui s'éleva, dans la première partie de ce siècle (1823), entre l'Angleterre et le Portugal au sujet de la possession de certains territoires de la baie de Delagoa, les Anglais se prévalaient d'une occupation desdits territoires ; mais précisément cette occupation avait été purement temporaire ; elle était d'ailleurs contraire aux droits historiques du Portugal. Aussi le maréchal de Mac Mahon, président de la République française, auquel le litige avait été déféré, reconnut-il, dans sa sentence du 24 juillet 1875, la souveraineté de ce dernier.

Il est évident, toutefois, que le principe posé demande à être appliqué avec certains ménagements. La souveraineté ne serait pas perdue, si l'exercice des droits qu'elle confère n'avait été suspendu que depuis un temps trop court encore pour qu'on puisse raisonnablement supposer la renonciation de l'ancien possesseur. Il en serait de même si cet exercice avait été rendu impossible par des causes indépendantes de la volonté du souverain.

144. — *Aliénation par cession.* Tout ce qui a été dit de la cession considérée comme mode d'acquisition devra s'appli-

quer ici *mutatis mutandis*. Il suffit de faire observer que, dans les États modernes, la validité des aliénations de territoire est généralement soumise par les lois constitutionnelles à des conditions rigoureuses : consentement populaire, ou, tout au moins, approbation du pouvoir législatif. La cession consentie par un gouvernement en violation des conditions imposées par les lois constitutionnelles ne constituerait pas un titre légitime d'acquisition de la souveraineté pour l'État cessionnaire qui n'aurait du territoire cédé que la possession de fait, résultant pour lui de la simple conquête.

145. — Des deux modes précédents, il faut rapprocher l'*insurrection* victorieuse, aboutissant à la séparation d'une partie du territoire et à son érection en État autonome. La souveraineté sera, en cette hypothèse, perdue dès l'instant où il y aura impossibilité constatée de l'ancien souverain à réduire les rebelles à l'obéissance et à rétablir son autorité sur la partie révoltée.

146. — Les *phénomènes naturels* causant l'anéantissement, la disparition d'une partie du territoire, n'appellent aucune explication. Il est bien évident qu'avec l'objet du droit le droit lui-même doit disparaître.

SECTION III

NÉCESSITÉ D'UN GOUVERNEMENT CENTRAL.

147. — Ce qui explique et justifie l'existence des États en tant qu'individualités distinctes dans la société internationale, c'est l'identité ou, tout au moins, l'association des intérêts des populations qui les composent, la poursuite par les membres de la collectivité d'un but commun par des moyens communs. L'exigence d'un gouvernement ou, d'une façon plus générale, d'un organisme directeur central est la conséquence nécessaire de cette communauté d'intérêts voulue ou subie.

Ce gouvernement pourra, suivant les cas, exercer une action et une autorité plus ou moins étendue sur les membres de la communauté. Dans un État centraliste et parfaitement unifié

comme la France, le pouvoir dirigeant du gouvernement central atteindra son maximum. Dans un État fédératif comme l'Allemagne, et surtout dans une véritable confédération d'États comme l'était autrefois la Suisse, le gouvernement central verra, au contraire, sa sphère d'action aussi réduite que possible.

Dans un cas comme dans l'autre, il y a, au point de vue de la conduite des destinées d'une collectivité, unité de direction; et cela suffit pour que la troisième condition nécessaire à l'existence d'un État soit remplie.

A peine est-il besoin d'ajouter que le gouvernement ou pouvoir directeur central doit être indépendant et autonome. Parler d'un pouvoir directeur, c'est supposer l'indépendance de ce pouvoir. Qui doit soumission et obéissance à autrui est lui-même dirigé, et non pas dirigeant.

148. — La communion des personnes soumises à un même gouvernement, à une même direction, doit, en général, être *volontaire*. Les groupements, les sociétés distinctes formées par les individus doivent être le résultat de la volonté libre de ces individus, qui se sont unis parce qu'ils se reconnaissaient des affinités, des tendances, des intérêts communs. La volonté de vivre en état d'union constitue ainsi la base rationnelle et la raison d'être de l'État. Lorsque cette volonté n'existera pas chez une fraction plus ou moins importante de la population qui se trouvera assujettie, par la majorité et par la force, à demeurer dans une communauté qu'elle répudie, on pourra affirmer que le droit international est violé en sa personne. Ces considérations conduisent :

1° A condamner, comme contraires au droit international, les annexions violentes prononcées à la suite d'une guerre heureuse par l'État vainqueur contre le gré des populations annexées;

2° A accorder à tout ressortissant d'un État le droit absolu de changer de nationalité en se rattachant à une nouvelle société choisie librement par lui;

3° A reconnaître aux populations incorporées à un État le droit imprescriptible de demander et d'obtenir leur incor-

poration à telle autre communauté qu'elles jugent répondre mieux à leurs aspirations et pouvoir, par suite, les conduire plus facilement à leur perfectionnement;

4° A les admettre même à se constituer en État nouveau et indépendant, du moment où elles se trouvent en situation d'exercer les droits et d'assumer les obligations inhérentes aux sociétés internationales.

A peine est-il besoin de dire que ce sont là des *desiderata* qui, à l'heure présente, ne semblent pas près de devenir des règles pratiques et suivies (1). L'Europe du dix-huitième siècle a assisté impassible au partage de la Pologne. L'Europe actuelle est toute disposée à garantir à l'Allemagne la possession du Schleswig et de l'Alsace-Lorraine. Les doléances des Italiens du Tyrol, non plus que celles des sujets irlandais de l'Angleterre, ne l'émeuvent guère. Il faut bien reconnaître qu'en fait, aujourd'hui aussi bien que dans le passé, c'est la force qui préside à la constitution et à la modification des États bien plutôt que la libre volonté des populations (2).

(1) Les troisième et quatrième conséquences déduites du principe posé doivent être l'objet, je le reconnais volontiers, de sérieuses réserves. On ne saurait, sans jeter un trouble constant et organiser une véritable anarchie dans la société internationale, reconnaître à une fraction de la population le droit de se séparer *au gré de son caprice* de l'État dont elle fait partie intégrant. Encore faudra-t-il qu'à raison de son origine, de son passé, de ses traditions bien établies, de l'opposition évidente de ses intérêts essentiels avec ceux de la collectivité à laquelle elle se trouve rattachée contre son gré, elle puisse être considérée comme constituant dans cette collectivité une unité distincte et séparée du reste.

(2) Constatons cependant quelques applications consolantes des idées développées au présent paragraphe, appli-

cations réalisées pendant la durée de ce siècle. C'est au nom de ces idées qu'a été, en 1827-1831, constitué le royaume hellénique. A la même époque, le traité de Londres (15 novembre 1831) a consommé la séparation définitive de la Belgique et de la Hollande. C'est en leur nom également que l'annexion de la Savoie et du comté de Nice à la France ne fut réalisée qu'après un vote favorable des populations intéressées. Même observation en ce qui concerne l'annexion de l'île Saint-Barthélemy à la France (traité du 11 août 1877). Enfin le traité de Berlin de 1878, en affranchissant du joug ou de la suzeraineté de la Porte certaines populations de la péninsule des Balkans, n'a fait que donner satisfaction à leurs légitimes aspirations. Mais ce ne sont là que des exceptions dont la liste, on le voit, n'est pas encore bien longue.

TITRE II

Formation et reconnaissance des États.

149. — Un État existera en fait du jour où une société autonome et possédant les moyens nécessaires pour défendre son indépendance aura été organisée sur un territoire déterminé. Les causes mêmes de cette organisation, les circonstances qui auront présidé à la naissance de l'État, pourront être très diverses.

Dans les premiers temps de l'histoire de l'humanité, c'est le passage des tribus de la vie nomade à la vie sédentaire qui dut nécessairement amener la formation des États primitifs. Plus tard, on voit des aventuriers, des chefs de bande, des capitaines heureux se tailler, au détriment des sociétés déjà organisées, une couronne et constituer ainsi de nouveaux États indépendants.

L'exode volontaire ou forcé d'un certain nombre de ressortissants d'un gouvernement dans une contrée inoccupée, où ils s'organisent en une communauté autonome, a été et peut encore être aujourd'hui la cause de la création d'un nouvel État.

La constitution de la République sud-africaine du *Transwaal* en est un exemple. L'origine de cet État remonte à 1837. A cette époque, un grand nombre de *Boers*, ou descendants d'anciens colons hollandais, franchirent le Waal et vinrent s'établir dans le pays qui fut ainsi nommé *Transwaal*, où ils eurent à soutenir des luttes sanglantes contre la population indigène. Leur nombre s'accrut en 1848 lorsque les Anglais eurent anéanti, passagèrement d'ailleurs, l'indépendance politique de l'État libre d'Orange; car beaucoup de sujets de ce dernier État vinrent demander asile « à leurs frères d'outre-Waal ». Leur commandant Prætorius, qui a donné son nom à la capitale du Transwaal (*Prætoria*), et dont la tête avait été mise à prix, fut proclamé chef du nouvel État avec le titre de président de la République. En 1852, le 17 janvier, la République sud-africaine était officiellement reconnue par l'Angleterre. Depuis cette époque, profitant de la lutte qui existait toujours entre les *Boers* et les populations indigènes, les Anglais ont essayé d'annexer le Transwaal au territoire colonial de la Grande-Bretagne. Mais, grâce à l'énergie des *Boers*, ils ne sont arrivés qu'à placer la nouvelle République sous leur suzeraineté. (Convention du 3 août 1883.) Par un traité récent (août 1890), le Transwaal a renoncé à tout agrandissement au delà du *Limpopo* et a consenti au raccordement de

ses chemins de fer avec ceux des colonies britanniques voisines. Il s'est engagé également à construire des embranchements dans les centres miniers les plus importants. On a fait remarquer, très justement, que ces stipulations entraîneront à brève échéance l'absorption économique de la République sud-africaine par la colonie du Cap. (*La vie politique à l'étranger*, 1890, p. 438.)

Les formations d'État par l'un quelconque des trois modes qui viennent d'être indiqués appartiennent plus au passé qu'au présent. De nos jours, les sociétés nouvelles sont le produit d'une désagrégation, d'un détachement de certaines parties d'un État ancien. C'est donc par voie de séparation que se constituent aujourd'hui les États. Tantôt ce sont, dans un État hétérogène, des populations opprimées appartenant à une nationalité autre que celle de l'oppresseur, qui s'insurgent et finissent par conquérir les armes à la main leur indépendance. Ainsi naquirent la Belgique, la Grèce, la Serbie, le Montenegro, l'Italie... Tantôt ce sont des colonies qui, se sentant assez fortes, s'émancipent et se détachent de la mère patrie. Tous les États des deux Amériques n'ont pas une autre origine.

150. — Il importe peu d'ailleurs, au point de vue du droit international, de rechercher la cause qui a conduit des populations à s'organiser en communauté indépendante. Quelle que soit cette cause, du moment où la communauté existera autonome de fait et de droit, suffisamment forte pour faire respecter cette autonomie, la société internationale des États comptera un membre de plus. Mais ce nouveau membre va-t-il pouvoir, immédiatement et sans conditions, se prévaloir, vis-à-vis des autres personnes internationales, des droits que nous reconnaitrons dans la suite appartenir aux États? Poser cette question revient à demander si l'État nouveau a le droit d'entrer, sans l'assentiment des États anciens, dans l'association internationale qu'ils forment et de réclamer l'application à son profit des statuts de la société, qui ne sont autres que les règles du droit international public. Bluntschli (1) la résoud par l'affirmative : « Le nouvel État, écrit-il, a ce droit parce qu'il existe, et que « le droit international réunit les États existant dans le monde

(1) BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, § 35.

« par des lois et principes communs basés sur la justice et « l'humanité. » Il en résulte que, de la part des États anciens, la reconnaissance de l'existence du nouvel État, son admission dans la société internationale n'est pas facultative. Lui dénier l'exercice des droits inhérents à toute personne internationale, se refuser à entrer en rapport avec lui, constitue à son égard une violation du droit international. C'est la conséquence obligée du caractère nécessaire et absolu de l'existence de la société internationale et du droit qui la régit. On comprendrait la nécessité de l'admission, de la reconnaissance du nouvel associé, si la société internationale était d'institution humaine, si elle n'était que le produit d'un concours de volontés. Mais il n'en est pas ainsi. Son caractère n'est pas d'être volontaire, mais nécessaire, obligée. Les lois qui la régissent ne sont pas des statuts discutés et acceptés, mais des règles imposées et inéluctables.

Force est bien de reconnaître que Bluntschli a raison, qu'il ne dépend pas des États anciens de s'opposer à l'admission d'un État nouveau, et qu'une reconnaissance expresse ou tacite de leur part n'est pas indispensable pour que celui-ci ait la jouissance de droits que sa seule existence lui confère.

151. — Mais, par la force même des choses, le nouvel État ne pourra, en pratique, exercer ses droits qu'autant qu'il aura été admis dans la société internationale par les autres États, c'est-à-dire qu'autant qu'il aura été *reconnu* par eux. La reconnaissance lui confère donc en fait, vis-à-vis de ceux dont elle émane, l'exercice des attributs de la personnalité internationale. Elle est la consécration de son existence.

152. — La reconnaissance d'un nouvel État peut se faire *expressément* ou *tacitement*.

La reconnaissance est expresse quand, dans une déclaration formelle, l'État ancien donne acte des faits accomplis et manifeste l'intention d'entretenir avec le nouvel État des rapports réguliers. Elle peut être successive de la part des diverses Puissances et constituer ainsi un acte isolé de chacune d'elles.

C'est de cette façon que furent reconnus les États-Unis d'Amérique, les différents États formés dans l'Amérique du Sud à la suite de l'émancipation des colonies espagnoles. C'est

ainsi également que l'Association internationale du Congo fut admise tout d'abord au rang des personnes internationales par les États-Unis, le Portugal, la France.

155. — La question de savoir quand un État nouveau doit être ainsi officiellement reconnu par les gouvernements est une question délicate. Il est toujours difficile de préciser exactement à partir de quel moment l'organisme nouveau peut être considéré comme réunissant toutes les conditions requises pour constituer une personne internationale.

La question est rendue plus délicate encore par ce fait, qu'aujourd'hui les États nouveaux se forment généralement par voie de séparation d'avec un État ancien. La séparation est toujours laborieuse, exige presque toujours le recours à la force, l'ancien souverain essayant de maintenir par la violence sa souveraineté sur les populations qui tendent à lui échapper. Dans ces conditions, il est, d'une part, difficile de déterminer si l'organisme créé par l'insurrection triomphante présente la stabilité nécessaire pour constituer un État nouveau; il est, d'autre part, à craindre qu'une reconnaissance hâtive de l'état de choses nouveau ne froisse les susceptibilités légitimes du souverain dépossédé. On peut poser comme règle générale que la reconnaissance de l'État nouveau ne sera opportune qu'autant qu'il apparaîtra, d'ores et déjà, certain que l'ancien souverain se trouve dans l'impossibilité absolue de restaurer son autorité sur les territoires affranchis.

Toutefois la reconnaissance du nouvel État, intervint-elle hâtivement de la part d'une Puissance étrangère, ne devrait pas être considérée par le souverain dépossédé comme un acte d'hostilité. Il n'en serait ainsi que dans le cas où elle aurait été fournie avant la fin de la lutte entre les insurgés et le souverain légitime. Elle constituerait alors un appui moral donné à l'insurrection, et pourrait autoriser, de la part du souverain, des réclamations justifiées.

Lorsque la France reconnut l'indépendance des États-Unis en concluant avec eux un traité de commerce (6 février 1778), alors que leur lutte contre la mère patrie n'était pas terminée, l'Angleterre considéra cette manière d'agir comme un *casus belli* et rappela son ambassadeur.

Pendant la guerre que soutint l'Espagne contre ses colonies insurgées, un membre du congrès des États-Unis proposa d'envoyer aux peuples composant ces colonies une sorte d'ambassade pour leur exprimer le désir de la confédération d'entretenir avec eux des relations d'amitié. Cette motion fut rejetée par ce motif que la situation des colonies insurgées n'était pas certaine, la guerre qu'elles soutenaient contre la métropole n'étant pas terminée.

Il ne faudrait pas toutefois considérer comme une reconnaissance l'envoi par un État, dans les provinces insurgées, de consuls destinés à sauvegarder les intérêts de ses nationaux. La France, l'Angleterre et la Russie usèrent de ce droit pendant que la Grèce combattait pour son indépendance, sans reconnaître pour cela cette indépendance.

Il est deux cas où la reconnaissance du nouvel état de choses pourra toujours être faite sans inconvénients.

Le premier est celui où l'ancien souverain lui-même aurait déjà consenti à entrer en relation avec le nouvel État.

La plupart du temps, pour ne pas dire toujours, la reconnaissance de l'ancien souverain interviendra en dernier lieu. L'Angleterre a été la dernière Puissance à reconnaître l'indépendance des États-Unis, et l'Espagne ne fut pas moins lente à reconnaître l'affranchissement de ses colonies d'Amérique.

Le second se présente lorsque la personnalité internationale du nouvel organisme politique aura été consacrée par un Congrès des principales Puissances intéressées.

154. — Ce second cas suppose une reconnaissance formelle et *collective* émanée d'un certain nombre de Puissances réunies en Congrès. C'est la seconde forme de reconnaissance expresse. Ainsi fut-il procédé en 1878, au Congrès de Berlin, vis-à-vis des nouveaux États de Roumanie, de Serbie et du Montenegro. Pareille reconnaissance a évidemment une importance beaucoup plus considérable qu'une manifestation isolée d'une seule Puissance. Il ne faudrait pas croire cependant que l'admission prononcée par le Congrès va produire des effets absolus, c'est-à-dire opposables à tous les États, même à ceux n'ayant pas été appelés à en faire partie. Ceux-ci ne sont pas liés par la décision prise. Ils demeurent, après comme avant cette décision, entièrement libres de reconnaître ou de ne pas reconnaître l'existence du nouvel État.

155. — J'ai supposé jusqu'alors une reconnaissance expresse. La reconnaissance peut aussi être *indirecte* ou *tacite*. Elle produit les mêmes effets que la précédente.

Il y a reconnaissance indirecte ou tacite de la part d'une Puissance, lorsque la conduite de cette Puissance vis-à-vis du nouvel organisme politique suppose chez celui-ci la personnalité internationale. Les faits pouvant constituer une reconnaissance tacite varieront beaucoup. Je citerai notamment l'ordre donné de saluer le pavillon du nouvel État, la réception d'agents diplomatiques envoyés par lui, la conclusion avec lui de traités diplomatiques (conventions commerciales, etc...) *A fortiori* en serait-il de même de l'adhésion *ex post facto* au traité qui l'a créé (1).

156. — L'État qui a été reconnu jouit, dans ses rapports avec tous ceux qui l'ont reconnu, des droits et prérogatives inhérents à la personnalité internationale. Cette personnalité lui est définitivement acquise. On ne saurait admettre qu'elle soit subordonnée à une condition résolutoire quelconque.

On peut cependant faire remarquer, sans y voir d'ailleurs, à proprement parler, une condition résolutoire, que le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 7) n'a admis la Turquie dans le concert européen qu'à charge par elle de couvrir de la même protection ses sujets chrétiens et ses sujets musulmans.

De même, en 1878, la Bulgarie, la Serbie, la Roumanie et le Montenegro n'ont été reconnus comme États indépendants que sous certaines conditions indiquées dans les articles 5, 27, 34 et 43 du traité de Berlin, conditions se référant toutes au traitement des sujets appartenant à des cultes dissidents.

157. — Elle est absolument indépendante des modifications apportées à la constitution politique de l'État. Ces modi-

(1) La pratique internationale exige la reconnaissance non seulement dans le cas de création d'un État nouveau, mais encore lorsqu'un État ancien a modifié sa constitution politique, lorsque le représentant attiré de sa souveraineté a été changé, ou a pris un titre nouveau. Il y a lieu alors, de la part de l'État dans lequel ces modifications sont survenues, à des notifications de l'avènement du nouveau régime, du nouveau souverain ou de l'adoption du nouveau titre. Ces notifications appellent la consécration du nouvel état de choses par les Puissances étrangères, qui demeurent toujours libres de la fournir

ou de la refuser. Mais, dans les deux derniers cas au moins, cette reconnaissance ne présente qu'une importance médiocre et ne soulève guère de difficultés. Elle constitue généralement une simple formalité diplomatique dont l'accomplissement ne se fait pas attendre. Il n'en est autrement que dans l'hypothèse d'un renversement du régime politique ancien. La reconnaissance du nouveau régime établi se rapproche beaucoup de la reconnaissance d'un nouvel État. Il faudra en général lui appliquer les règles tracées à propos de cette dernière.

fications, d'ordre purement intérieur, n'affectent en rien sa situation au point de vue des relations internationales. On dit en ce sens que, malgré elle, la personne de l'État demeure identique avec elle-même.

153. — De ce principe découlent les conséquences suivantes :

1° Les traités conclus par l'État avec des Puissances étrangères subsistent et demeurent obligatoires malgré les changements qui auraient pu être apportés ensuite à la constitution intérieure de l'un des signataires. Cette règle reçoit, toutefois, exception en ce qui concerne les traités dits personnels, c'est-à-dire contenant des stipulations qui n'ont de raison d'être que dans la forme du gouvernement existant au moment où ils ont été passés. Tels sont les traités conclus par un souverain et ayant pour objet de garantir à lui-même et à sa dynastie l'exercice de la souveraineté dans le pays dont il est le représentant. La révolution intérieure qui le renverserait définitivement du trône mettrait évidemment à néant les conventions en question.

2° Les dettes souscrites par l'ancien gouvernement ne peuvent être répudiées par le nouveau régime. Le débiteur était, en effet, l'État lui-même, c'est-à-dire la communauté. Cette communauté a été valablement engagée par l'ancien souverain qui se trouvait être son représentant légitime au moment où il négociait un emprunt. Elle n'est point libérée par ce fait seul qu'elle a ensuite révoqué le mandat qu'elle lui avait donné. La révocation ne peut avoir d'effets dans le passé.

L'un des premiers actes du nouveau gouvernement des États-Unis du Brésil a été de reconnaître et de confirmer tous les engagements souscrits par le gouvernement précédent et tous les traités passés avec les puissances étrangères. — Le nouveau gouvernement qui, au Chili, a remplacé, au mois d'août 1891, celui du président Balmaceda, a aussi reconnu les valeurs émises par ce dernier. — L'histoire nous fournit un exemple d'une manière d'agir différente, mais qui pouvait, dans l'espèce, se justifier par des circonstances de fait. Pendant que dom Miguel occupait le trône de Portugal (1827-1833), il dut, pour faire face aux exigences de sa situation, avoir recours à des emprunts. Le premier (6 mai 1828) et le second (18 novembre 1831) furent reconnus par le gouvernement qui remplaça l'usurpateur ; mais le troisième, émis le 5 octobre 1832, demeura

impayé. La raison de la distinction faite par le gouvernement portugais entre les divers emprunts souscrits par dom Miguel, et de son refus de reconnaître le dernier, se trouvait dans ce fait que, lors des deux premiers, dom Miguel était en réalité le représentant attiré de la nation, tandis qu'au moment où fut émis le troisième, il n'était plus possible, en présence des succès du gouvernement légitime, de le considérer comme tel.

3° Le territoire demeure, en principe, sous l'empire du gouvernement nouveau, ce qu'il était sous le gouvernement ancien. Les aliénations consenties par ce dernier sont donc définitivement consommées, alors même qu'elles auraient été la cause principale de la révolution en froissant le sentiment populaire. La même règle s'appliquerait aux acquisitions de provinces ou contrées nouvelles réalisées par le gouvernement déchu.

4° Enfin, et d'une façon plus générale, tous les actes définitivement consommés par le gouvernement déchu, à quelque matière qu'ils aient trait et de quelque nature qu'ils soient, sont opposables à son successeur, ou peuvent être invoqués par lui. C'est ainsi que les paiements effectués entre les mains de ses représentants ont emporté libération définitive des débiteurs ; que les aliénations de biens du domaine privé ne sauraient être annulées par le gouvernement nouveau ; que les lois anciennes demeurent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été expressément abrogées ; que les réclamations qui avaient été formulées à raison de torts prétendus, peuvent être poursuivies contre le gouvernement actuel, et que, réciproquement, celui-ci peut exiger réparation des offenses ou dommages causés à son prédécesseur, etc...

Lorsque, en 1815, le royaume de Westphalie fut démembré, la Prusse reconnut comme valables les aliénations domaniales consenties par le gouvernement précédent, mais le duc de Brunswick et l'électeur de Hesse s'y refusèrent. Ce dernier prétendit « avoir dormi d'un profond sommeil durant ses sept années d'exil et n'être rentré dans ses États qu'à la condition de rétablir les choses telles qu'elles étaient avant la guerre. N'ayant pas transigé sur mon droit, disait-il, je ne transigerai pas sur les faits qui se sont passés en mon absence ». (Voir ROTHAN, *L'Europe à l'avènement du second Empire*, p. 7.)

Le principe en vertu duquel un gouvernement est responsable des agissements de celui qui l'a précédé a été appliqué à la France par le traité du 20 novembre 1815, article 4. De même, par le traité du 4 juillet 1831, entre les États-Unis

et la France, cette dernière Puissance a reconnu la responsabilité lui incombant à raison des prises et confiscations prononcées en exécution des décrets de Milan et de Berlin. Elle a dû verser la somme de 25 millions représentant le préjudice qu'elles avaient causé.

159. — Je viens de montrer la personnalité de l'État se survivant identique avec elle-même malgré les plus graves modifications apportées au régime intérieur. Elle survit également à toutes les modifications, quelque importantes qu'elles soient, apportées à la composition du territoire. La perte d'une ou plusieurs provinces ne porte, en règle générale, aucune atteinte aux droits et obligations antérieures de l'État démembré vis-à-vis des autres personnes internationales. Toutes les conséquences tirées de l'idée de l'identité de la personnalité de l'État recevront, ici encore, leur application. Notamment, l'État amoindri demeure en droit commun et, à moins de convention formelle contraire, débiteur de l'intégralité des dettes souscrites par lui avant le démembrement.

Ce principe a été appliqué lors de l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne. Aucune réduction de la dette publique française pour la portion affectée aux pays cédés n'a été opérée par le traité de Francfort et les conventions qui l'ont complété. (Voir ce qui a été dit *suprà*, n° 139.)

Il faut toutefois faire exception pour les droits et obligations dits locaux, c'est-à-dire qui n'avaient trait qu'à la partie du territoire abandonnée. Il est évident que ces droits et ces obligations, inhérents en quelque sorte au sol qui va changer de maître, seront transmis de plein droit au nouveau souverain, et cesseront d'appartenir à l'ancien ou de le grever. Ainsi en sera-t-il des conventions relatives aux voies de communication, routes, chemins de fer, canaux, rivières qui sillonnent les territoires perdus. Ainsi en sera-t-il encore des servitudes dont ces mêmes territoires étaient titulaires ou grevés, des obligations contractées à l'égard de certaines catégories de leurs habitants, etc... (Voir à cet égard, n° 139, *suprà*.)

Par l'article 13 de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871, le gouvernement allemand a été déclaré subrogé à tous les droits et à toutes les charges résultant des concessions de routes, canaux et mines accordées dans

les territoires cédés soit par le gouvernement français, soit par les départements, soit par les communes. (Voir aussi l'art. 16.)

Des dispositions analogues se retrouvent dans le traité de Berlin de 1878. Les États nouvellement constitués par lui ont été subrogés, en ce qui concernait les routes, canaux, chemins de fer sis sur leur territoire, aux droits et aux obligations de la Porte Ottomane.

Ces droits et obligations mis à part, l'agrandissement ou la diminution du territoire d'un État n'affecte en rien sa personnalité, qui demeure identique avec elle-même tant qu'il continue à exister

CHAPITRE III

DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTATS.

TITRE I

Principe de l'égalité des États.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 81, 95. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n^{os} 210-259. — DUDLEY-FIELD, *Projet d'un Code international*, art. 16 et 17. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 428-451. — FIORE, *Droit international codifié*, n^{os} 143-172. — HEFFTER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, §§ 27 et 28. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, §§ 3, 4 et suiv. — KLÜBER, *Droit des gens moderne*, §§ 89-122. — NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne européen*, § 8. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international*, t. II, n^{os} 442-495. — PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, t. I, p. 42 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 13, n^o 1, et § 7, n^o 3. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis de droit des gens*, p. 46 et 47.

160. — Plaçons-nous maintenant en présence d'un État constitué.

Pour pouvoir préciser les règles auxquelles sont soumis dans leurs rapports réciproques les membres d'une société quelconque, il faut préalablement connaître le principe servant de base fondamentale à l'organisation de cette société.

Une société peut reposer, ou sur l'idée de l'égalité mutuelle de tous les associés, ou sur celle d'une inégalité juridique existant entre tels ou tels de ses membres. Les sociétés civiles anciennes étaient constituées sur ce dernier principe. Nos sociétés modernes l'ont abandonné. On comprend que, suivant qu'une communauté procédera de l'un ou de l'autre système, les rapports qui pourront s'établir entre ses membres, ainsi que les droits et devoirs de ceux-ci, varieront grandement. Cela explique comment il me faut, dès le début de cette étude sur

les droits et obligations respectifs des États, rechercher quel est à cet égard le principe reconnu par la société internationale moderne.

Ce principe, c'est celui de l'ÉGALITÉ DES ÉTATS.

161. — Les États sont égaux en ce sens qu'ils ont tous même capacité juridique, c'est-à-dire qu'ils peuvent, quelles que soient d'ailleurs leur force et leur richesse, revendiquer les mêmes droits et sont tenus des mêmes obligations.

Cette égalité juridique des États peut être qualifiée de naturelle. Elle se justifie par des considérations identiques avec celles qui font de l'égalité entre les hommes la loi de nos sociétés civiles modernes. Quel qu'il soit, fort ou faible, riche ou pauvre, un État a une fin à remplir, ainsi que le droit imprescriptible d'exercer en ce sens son activité dans les limites tracées par la nécessité de respecter la jouissance du même droit par les autres collectivités. Vrai de tous les États, nains ou géants, ce principe conduit à leur reconnaître à tous les mêmes droits limités par les mêmes obligations.

162. — Ce n'est pas sans peine que cette idée, qui domine toute la société internationale moderne, a été définitivement acceptée par les gouvernements. Pendant longtemps les empereurs d'Allemagne prétendirent faire reconnaître à l'Empire une suprématie sur les autres États européens. Dans l'ordre hiérarchique établi entre les États par le pape Jules II en 1504, le premier rang est donné à l'Empereur et le second au roi des Romains, c'est-à-dire à l'héritier désigné de l'Empire.

« Plusieurs rois d'Angleterre, dit M. Lavisse, ont prêté l'hommage à César. Nos derniers Carolingiens et les ancêtres des Capétiens ont été quelquefois humbles envers lui. Le principe d'égalité ne tarda cependant pas à prévaloir. « Les nobles rois de France, fait remarquer un ancien auteur, sont empereurs « en leur royaume et faiseurs et conditeurs de lois. » Ils l'ont à l'occasion fait sentir à leurs voisins d'outre-Rhin. L'Empereur Charles IV étant venu rendre visite à notre roi Charles V, son neveu, celui-ci lui envoya, pour faire son entrée en France, deux chevaux noirs, et il les choisit à dessein de « cestuy poil « qui est le plus loing et le plus opposite du blanc, pour ce que, es coutume de « l'Empire, les empereurs ont accoutumé entrer es bonnes ville de leur empire sur « cheval blanc ; si ne voulait pas le roi qu'en son royaume le fit ainsi, afin qu'il ne « peut être noté aucun signe de domination ». L'Angleterre n'agit pas autrement lorsque l'empereur Sigismond vint dans l'île. Le duc de Gloucester alla à sa ren-

contre et le somma avant qu'il fût descendu du navire qui l'avait amené « de ne « rien entreprendre contre la supériorité du roi. » (V. LAVISSE, *Préface* du livre de M. James Bryce : *Le Saint-Empire romain germanique*, p. XII et XXI.)

En 1053, Ferdinand le Grand, chef de la maison de Castille s'étant attribué, après ses victoires sur les Maures, le titre de *Hispaniæ imperator*, fut obligé de l'abandonner à la suite des remontrances de l'empereur Henri III, dans lesquelles ce prince soutenait que les droits de l'Empire sur les provinces de l'Empire étaient indélébiles. Cette préséance, *Celsitudo nostra*, que le Saint-Empire entendait toujours s'arroger sur les autres nations, fut l'objet, au Congrès de Westphalie d'une protestation des plénipotentiaires français.

A une époque plus récente, on a vu certains États vouloir s'attribuer une supériorité sur les autres. Telles furent les prétentions de la Pentarchie, c'est-à-dire de l'Angleterre, de l'Autriche, de la France, de la Prusse et de la Russie. Ces cinq Puissances exclurent arbitrairement les États secondaires des congrès qui se tinrent à plusieurs reprises depuis 1815 et où s'agitaient cependant des questions d'intérêt général. A la conférence réunie à Paris en 1869 dans le but d'aplanir le conflit gréco-turc, la Grèce ne fut admise qu'avec voix consultative. On justifiait cette décision par cette raison que la conférence se tenait en exécution des stipulations du traité de Paris, auquel la Grèce n'avait pas été partie. La Roumanie eut le même sort lors de la conférence réunie à Londres en 1883 pour régler la question de la navigation du Danube, et cela pour une raison analogue. Elle n'avait évidemment pu être partie au traité de Berlin, qui consacra son existence comme État indépendant ; or la conférence de Londres se tenait en exécution de ce traité (art. 55). Elle refusa d'ailleurs d'y paraître avec simple voix consultative. On peut dire néanmoins, car les exceptions qui viennent d'être indiquées, fondées sur des raisons spéciales, confirment la règle, qu'aucune distinction n'existe plus aujourd'hui sous le rapport qui nous occupe entre les grands et les petits États. C'est ainsi qu'aux différents congrès tenus à Berlin en 1878 et 1885, et à Bruxelles en 1890, les Puissances de second ordre ont été admises sur le même pied que les grandes Puissances.

Au dix-septième et au dix-huitième siècle, l'Angleterre, qui s'acheminait déjà à devenir la première nation maritime du globe, se refuse à faire application du principe d'égalité dans ses relations maritimes avec les Puissances étrangères et prétend imposer aux bâtiments de celles-ci l'obligation de reconnaître par des marques extérieures de soumission sa suprématie sur les mers. Ces tentatives, condamnées par le droit international, n'ont pas été renouvelées de nos jours. Le maintien d'un certain équilibre des forces des principaux États a eu pour effet utile d'empêcher l'établissement de toute hégémonie incontestée.

Dès le règne de Jacques I^{er}, l'Angleterre avait décidé que tous les navires de guerre se trouvant dans les mers dites Britanniques seraient tenus de saluer

les vaisseaux anglais en amenant leurs voiles hautes et leur pavillon *sans que le salut dût leur être rendu*. Tous les traités conclus entre elle et la Hollande au dix-septième et au dix-huitième siècle font mention de cette clause. La France émit une prétention analogue : l'ordonnance sur la marine de 1681 prescrivait en effet aux navires français qui rencontreraient en pleine mer des navires étrangers d'obliger ceux-ci indistinctement à saluer les premiers.

165. — Mais ce principe demande à être bien compris. Il est nécessaire de bien préciser ce qu'il comporte et ce qu'il ne comporte pas.

Il est évident tout d'abord qu'il s'agit ici d'une *égalité juridique* seulement, n'excluant en rien les inégalités de fait qui, nécessairement, existeront toujours dans toute société humaine.

Son effet général est d'attribuer à tout État, quel qu'il soit, principauté de Monaco ou empire des Czars, *l'aptitude à exercer les mêmes droits et à assumer les mêmes obligations*.

Cette formule n'implique pas que tout État pourra toujours, par cela seul qu'il existe, prétendre exercer les droits qui sont exercés par son voisin. Comme le fait observer très exactement Fiore, « la jouissance de certains droits présuppose l'existence « de certaines conditions extérieures qui sont hors du sujet « auquel le droit appartient et qui ne peuvent pas toujours se « réaliser par sa seule volonté (1) ». La Suisse, par exemple, voulut, à un certain moment, user du droit d'avoir un pavillon maritime. Le principe d'égalité semblerait conduire à le lui reconnaître sans difficulté. Cependant il n'en est rien. Pour jouir du droit au pavillon maritime, il ne suffit pas d'être État; il faut être un État maritime, avoir des navires nationaux, des ports nationaux qui soient le domicile de ceux-ci et constituent la raison d'être de leur nationalité, etc... Cela n'empêche pas que la Suisse ne possède comme tous autres États *l'aptitude* à avoir un pavillon maritime du jour où elle remplira les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du droit au pavillon.

Le conseil fédéral suisse a été saisi, en 1864 et plus récemment en novembre 1889, de pétitions tendant à autoriser l'usage du pavillon suisse en mer. Il n'a pas cru devoir faire droit à ces demandes, pour deux raisons : en premier

(1) *Nouveau Droit international public*, traduction française de Ch. Antoine, t. I, n° 430.

lieu, parce que la création d'une marine marchande nécessiterait la création d'une législation maritime, et que la constitution actuelle ne permet pas aux autorités fédérales de légiférer sur cette matière; en second lieu, parce que l'exercice du droit d'arborer le pavillon suisse dépendrait, faute par ce pays d'avoir des côtes et des ports d'attache, du bon vouloir des Puissances étrangères. Or cet état de dépendance « entraverait au plus haut point l'exercice de sa juridiction civile et pénale, et, sans diminuer en rien sa responsabilité pour abus de pavillon, il opposerait des obstacles presque insurmontables à la répression et à la punition d'abus de ce genre ». (V. le texte de la réponse du conseil fédéral à la seconde des pétitions signalées plus haut, J. I. P. 1891, p. 695.) Les sujets suisses possédant des navires sont donc contraints de les placer sous un pavillon étranger, ce qui n'est pas sans inconvénient. Ainsi, pendant la guerre franco-allemande, un navire appartenant à la Société des *missions bâloises* et portant le pavillon de la confédération de l'Allemagne du Nord fut capturé par des navires français. Le conseil des prises de Bordeaux déclara la prise valable, mais sa décision fut infirmée par le Conseil d'État, par cette raison que les Suisses propriétaires de navires, se trouvant dans la nécessité d'emprunter un pavillon étranger, devaient être admis à établir leur droit de propriété par dérogation à la règle que le capteur ne doit tenir compte que des papiers du bord.

164. — Du principe général ainsi compris, il me faut maintenant indiquer les principales conséquences et les applications faites par la pratique internationale.

Conséquences générales. 1° Du principe de l'égalité résulte que tout l'État a droit à être respecté par tous autres dans sa dignité morale, ainsi que dans sa personnalité physique ou politique.

Le respect de la dignité morale d'un État consistera à ne le traiter jamais d'une façon offensante, à ne pas abuser vis-à-vis de lui d'une supériorité marquée pour l'asservir à sa propre politique, à n'exiger de lui aucun cérémonial humiliant, etc...

Le respect de la personnalité physique de l'État interdit toute violation de frontière, toute entrave mise à sa liberté de développement et d'expansion.

On respectera enfin sa personnalité politique en lui laissant toute liberté d'exercer régulièrement son droit de souveraineté, en tenant compte des institutions politiques qu'il a pu se donner, et surtout en reconnaissant à ses représentants le caractère et le mandat qu'il leur a conférés (1).

(1) Voir sur ces différents points | *ternational public, européen et améri-*
PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit in-* | *cain*, t. II, n^{os} 451 et suiv.

2° Une autre conséquence de l'égalité sera la nécessité d'un accord exprès ou tacite pour l'établissement d'une hiérarchie quelconque entre États, hiérarchie supposée par la reconnaissance des règles du cérémonial politique ou diplomatique. Les dérogations au principe d'égalité admises en certains cas, à la suite de conventions expresses ou tacites, sont donc encore des constatations de cette égalité. Renoncer librement à se prévaloir d'un droit en telle circonstance prévue, c'est affirmer en sa personne l'existence de ce droit.

3° De l'idée d'égalité se déduira surtout l'impossibilité de trouver, soit chez une Puissance isolée, soit dans la réunion et l'alliance de plusieurs Puissances, le germe d'une autorité quelconque vis-à-vis des autres. Conférences ou Congrès sont, en principe, dépourvus de toute autorité coactive vis-à-vis des États qui n'ont pas été appelés à la réunion, ou n'y ont pas pris part; l'assemblée de tous les États, moins un, n'aura jamais, vis-à-vis de celui-ci, ni pouvoir législatif, ni pouvoir judiciaire.

165. — *Applications pratiques* : 1° Tout État a le droit d'adopter un drapeau, des emblèmes, des armes, une devise qui exprime en quelque sorte sa personnalité; c'est là une conséquence de sa souveraineté. Mais, ainsi que le fait observer Bluntschli (1), entre États ayant fixé leur choix sur les mêmes emblèmes, c'est la priorité qui décide. « Dès que ce choix a été fait, on doit, au nom de l'égalité, le respecter et éviter toute confusion qui pourrait résulter de l'usurpation de ces mêmes titres ou emblèmes. »

166. — 2° Tout État est, en règle générale, libre de se donner tel titre que bon lui semble. La géographie politique moderne fait mention d'un empire de Russie et d'un empire d'Hawaï, du royaume d'Angleterre et du royaume du Montenegro, de la République française et de la République de Saint-Marin. Le titre qu'un État se sera ainsi attribué : empire, royaume, principauté, république, duché, grand-duché, etc..., ou qu'il aura conféré à son chef, ne peut l'autoriser à réclamer aucune suprématie sur les autres États. Bien plus, ceux-ci, à

(1) *Op. cit.*, art. 82.

raison de leur propre indépendance, ne pourront jamais être obligés de le reconnaître. Or, tant qu'il ne sera pas reconnu et consacré par l'adhésion des autres membres de la société internationale, il ne constituera qu'une prétention sans valeur, quelque fois même ridicule.

Aussi, en fait, l'État ou le souverain qui prend un titre nouveau appelle-t-il les autres Puissances à le reconnaître en le leur notifiant. Cette reconnaissance ne fera, en général, pas de difficulté, quand l'éclat du titre sera proportionné à la puissance effective de l'État. Au cas contraire, la reconnaissance de la nouvelle dignité pourrait être retardée ou même refusée (1).

Le titre d'*Empereur de toutes les Russies*, que se donna en 1701 le czar Pierre le Grand, ne fut reconnu par la France qu'en 1745, et par l'Espagne en 1759 seulement. — Celui de roi de Prusse, que s'attribua aussi en 1701 l'électeur Frédéric III, ne le fut par le Pape qu'en 1786. — De même la Prusse, l'Autriche et la Russie ne reconnurent pas immédiatement le titre d'*Empereur* que prit en 1852 le prince Louis-Napoléon. Elles se rappelaient la clause des traités de 1815 qui déclarait la famille Bonaparte à jamais déchue du pouvoir suprême en France. Dans la lettre qu'il écrivit à Napoléon III pour le reconnaître comme Empereur des Français, le czar Nicolas affecta de l'appeler « mon bon ami », au lieu de lui donner la qualification de « frère », toujours usitée entre souverains. Napoléon ne s'émut pas de ce manquement vis-à-vis de lui à une règle constante; bien au contraire, il chargea l'envoyé russe qui lui avait remis la lettre « de remercier Sa Majesté Impériale de sa bienveillance, et surtout du mot bon ami dont elle s'était servie, car, ajouta-t-il avec beaucoup d'à-propos, si l'on subit ses frères, on choisit ses amis ». V. РОТНАН, *l'Europe à l'avènement du second Empire*, p. 402 et 303. — Le nouvel empire d'Allemagne fut au contraire, dès sa proclamation à Versailles, officiellement reconnu par l'Europe.

Les cinq grandes Puissances réunies en 1818, à Aix-la-Chapelle, refusèrent d'accéder au vœu de l'électeur de Hesse de prendre le titre de Roi, « le titre porté par un souverain n'étant pas un objet de simple étiquette, mais un fait tenant à des rapports essentiels, et à d'importantes questions politiques ».

Les questions relatives aux titres présentaient jadis une importance qu'elles ont bien perdue aujourd'hui.

Il ne faut pas confondre avec le titre lui-même les qualifications honorifiques : majesté, hauteesse, altesse sérénissime,

(1) J'entends parler ici d'un retard ou d'un refus légitime. En fait, un refus même non justifié est toujours possible. C'est ainsi que l'Angleterre se refusa toujours à reconnaître à Napoléon le titre d'Empereur des Français.

excellence, etc..., que reçoivent les souverains dans la pratique diplomatique. Ces qualifications sont de pures et simples formules de politesse internationale dont l'usage a été le créateur et demeure le souverain maître.

167. — 3° Tout État, dans les relations diplomatiques qu'il entretient avec les autres États, a le droit d'employer sa propre langue. Toute prétention d'une Puissance à contraindre les autres à se servir de sa langue dans la rédaction des actes diplomatiques serait contraire au principe d'égalité. C'est cependant ce que tenta la France sous Louis XIV. L'Espagne avait agi de même au quinzième siècle.

En fait, c'est la langue française qui, depuis le dix-septième siècle, est surtout employée dans les relations diplomatiques. Elle joint, à l'avantage d'être une des plus répandues chez les classes dirigeantes des différents États, celui d'être la plus claire et celle qui prête le moins à l'équivoque. Elle a succédé, comme langage diplomatique, au latin, dont l'emploi serait aujourd'hui bien laborieux, à raison des modifications profondes apportées en ce siècle aux conditions de la vie matérielle et morale des populations.

L'article 120 de l'acte final du Congrès de Vienne faisait, en ce qui touche la langue française dont on s'était servi pour sa rédaction, la réserve suivante : « La langue française ayant été exclusivement employée dans toutes les copies du présent traité, il est reconnu par les Puissances qui ont concouru à cet acte que l'emploi de cette langue ne tirera point à conséquence pour l'avenir, de sorte que chaque Puissance se réserve d'adopter, dans les négociations et conventions futures, la langue dont elle s'est servie jusqu'ici dans ses relations diplomatiques, sans que le traité actuel puisse être cité comme exemple contraire aux usages établis. » Depuis cette époque, les principaux traités n'ont pas cessé d'être rédigés en français. Citons notamment les traités de 1833 et de 1839, concernant la séparation de la Belgique et de la Hollande, le traité de Paris de 1856, qui mit fin à la guerre d'Orient, le traité de Berlin de 1878, le traité signé dans la même ville en 1885 (acte de la conférence du Congo), enfin l'acte de la conférence anti-esclavagiste signé à Bruxelles en 1890. En ce qui concerne les notifications diplomatiques, chaque État écrit l'acte dans sa propre langue et le traduit dans la langue du pays auquel il est adressé.

168. — 4° C'est surtout au point de vue du cérémonial maritime qu'on retrouve des applications directes du principe de l'égalité des États.

On a dit des navires qu'ils étaient des parcelles flottantes du territoire. Cela est absolument vrai des navires de guerre, et l'est aussi, dans une moindre mesure, des bâtiments marchands. On comprend, en tout cas, que les navires de guerre soient considérés comme renfermant en leurs flancs une partie de la souveraineté de l'État dont ils portent le pavillon, et que, par suite, il y ait lieu de faire application du principe de l'égalité des États dans le cérémonial qui les concerne. Ce principe conduit à reconnaître qu'aucun État ne serait admis à prétendre imposer aux bâtiments d'une autre nation venant à entrer dans ses ports ou à rencontrer ses navires de guerre, un acte quelconque pouvant être considéré comme un aveu humiliant d'infériorité. C'est cette idée qui domine aujourd'hui le cérémonial maritime, dont il me faut dire quelques mots.

On entend par cérémonial maritime l'ensemble des manifestations de déférence et de respect mutuels que l'usage international a consacré dans les cas où des bâtiments de nationalité différente se rencontrent, ainsi que dans celui où un bâtiment de guerre pénètre dans les eaux littorales ou territoriales d'un État étranger.

En principe, chaque État est seul compétent pour régler les détails du cérémonial à observer par ses propres navires en haute mer, et par les navires étrangers qui pénètrent dans ses eaux.

Les principaux éléments du cérémonial sont :

a) Le salut, qui se donne ordinairement soit par le canon, soit en calant les hautes voiles, soit en arborant ou en amenant le pavillon ; il peut se compliquer de salves de mousqueterie et de vivats.

b) Les visites réciproques que doivent se faire les commandants des navires de nationalité différente, ainsi que celles qu'ils échangent avec les autorités locales lorsqu'ils jettent l'ancre dans un port étranger.

c) Les pavoisements qu'un usage ancien impose aux vaisseaux étrangers mouillés dans un port au moment des solennités publiques, fêtes, deuils nationaux, etc.

Les usages généralement suivis en ce qui concerne le salut sont les suivants :

Les bâtiments de guerre qui se rencontrent en haute mer se doivent le salut.

En règle générale, le bâtiment d'un rang inférieur doit saluer le premier ; à *fortiori* le bâtiment isolé est-il tenu de saluer le premier une escadre étrangère.

Le salut est dû également par le bâtiment de guerre qui s'approche ou s'éloigne d'une place maritime ou forteresse étrangère.

Le salut, qui se donne aujourd'hui par un nombre impair de coups de canon, doit être rendu coup pour coup, soit par l'autre bâtiment, soit par la terre.

Les navires transportant un chef d'État, un membre d'une famille souveraine ou un ambassadeur, ont droit à des honneurs particuliers.

Les bâtiments de commerce ne doivent pas le salut.

En ce qui concerne les visites dues entre commandants de navires réunis au même mouillage ou entre les commandants et les autorités locales, on procède, en général, de la façon suivante :

Le commandant de tout navire de guerre pénétrant dans un port étranger doit la première visite aux autorités supérieures de la place.

Quand d'autres bâtiments de guerre étrangers sont ancrés au même mouillage, c'est, en principe, le commandant du navire arrivé le dernier qui est tenu à la première visite, à moins toutefois qu'il ne soit d'un grade supérieur à celui des autres commandants.

Les capitaines des bâtiments de commerce ne sont astreints à aucune visite.

Les règles concernant les détails du pavoisement des navires ancrés dans un port étranger en un jour de fête ou de deuil local sont déterminées par la loi nationale du navire. Une manifestation extérieure de la participation prise à la fête ou au deuil est imposée par la courtoisie internationale. Au cas où pareille manifestation serait contraire à la dignité de la patrie du navire, son commandant devrait lever l'ancre et

s'éloigner du port pendant la durée de la fête ou du deuil.

169. — Il est nécessaire, après avoir fait connaître les applications les plus usuelles du principe de l'égalité des États, de faire connaître également les dérogations qui y sont apportées. Ces dérogations sont conventionnelles. Elles résultent du consentement exprès ou tacite des nations. A ce titre, on peut les considérer comme venant confirmer la règle générale, et ne constituant pas de véritables atteintes au principe.

Appliquée strictement, l'idée de l'égalité des États conduirait à déclarer impossible entre eux l'établissement d'une hiérarchie. Cela est vrai d'une hiérarchie imposée, subie (telle celle établie par le pape Jules II, en 1504). Mais cela serait faux d'une hiérarchie volontaire, conventionnelle, qui suppose précisément la reconnaissance du droit de chacun à l'égalité, puisqu'elle n'a été et n'a pu être établie qu'avec son consentement.

Or, la reconnaissance d'une certaine hiérarchie est, dans bien des cas, nécessaire pour tarir la source des compétitions et des froissements auxquels donnerait lieu l'impossibilité matérielle de faire, dans certaines circonstances, une application exacte du principe d'égalité. Dans une réunion de souverains ou de diplomates, par exemple, il faudra nécessairement que les uns entrent, sortent, signent, saluent, etc., avant les autres. L'exemple des deux ambassadeurs de France et d'Espagne se rencontrant sur le pont de Prague, et y demeurant en face l'un de l'autre toute une journée, parce que nul ne voulait céder le pas à son adversaire, montre bien la nécessité de l'admission d'une certaine hiérarchie entre les États et, par suite, entre leurs représentants. A peine est-il besoin d'ajouter que cette hiérarchie, qui ne porte d'ailleurs aucune atteinte aux droits politiques des États, apparaît toute naturelle lorsque l'on considère les inégalités de puissance, de richesse, de culture qui subsistent et subsisteront toujours entre les membres de la société internationale. « Un État puissant et
« vaste étant beaucoup plus considérable dans la société uni-
« verselle qu'un petit État, il est raisonnable que celui-ci lui
« cède dans les occasions où il faut que l'un cède à l'autre,
« dans les assemblées par exemple, et lui témoigne ces défé-

« rences de pur cérémonial qui n'ôtent point au fond l'égalité, « et ne marquent qu'une priorité d'ordre, une première place « entre égaux (1). »

170. — Mais quel sera le *criterium* qui servira de base à cette hiérarchie ? L'ancienneté de la famille régnante, l'étendue du territoire, le chiffre de la population, le degré plus ou moins élevé de culture, considérés isolément, ne sauraient constituer des raisons suffisantes pour que l'on assigne à un État tel ou tel rang. La vérité est que la hiérarchie doit être établie de telle façon qu'elle attribue à l'État un rang adéquat à l'autorité de fait dont il jouit dans la société internationale. Or, cette autorité est proportionnelle, d'une part, au niveau de civilisation atteint par lui ; d'autre part, à la puissance matérielle qu'il peut développer, puissance dont les facteurs principaux sont, en tenant compte du régime des foules armées qui ruine aujourd'hui l'Europe, l'étendue du territoire, et surtout le chiffre de la population.

171. — Suivant une division déjà ancienne on distingue, parmi les États souverains, ceux qui ont droit aux *honneurs royaux*, et ceux qui n'y peuvent prétendre.

On entend par *honneurs royaux* les prérogatives les plus étendues et les marques de respect les plus éclatantes. La papauté, les empires, les royaumes, les grands-duchés et les grandes républiques (2) jouissent aujourd'hui des honneurs royaux. En conséquence, eux seuls sont admis à accréditer des ambassadeurs proprement dits, c'est-à-dire des envoyés de la première catégorie, et ces envoyés jouissent d'un droit de préséance sur ceux des autres États.

172. — En vertu d'une autre règle admise d'un commun accord, les États qui ont perdu au profit d'un autre une partie de leur souveraineté (États vassaux, protégés confédérés vis-à-vis de la confédération) doivent céder le pas à la confédération, à leur protecteur ou à leur suzerain. Mais cette hiérarchie ne

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *Nouveau Droit international public*, n° 485.

(2) Bien que ne constituant qu'un petit État, eu égard à l'étendue de son

territoire et au chiffre de sa population, la Suisse jouit en Europe des honneurs royaux.

s'applique que dans les rapports entre suzerain et vassal, protégé et protecteur, confédérés et confédération. L'État vassal ou protégé n'emprunte pas vis-à-vis des autres le rang de son suzerain ou protecteur. Il conserve celui que lui attribuent les règles applicables aux États pleinement souverains.

173. — Cette division des États aboutit uniquement à l'établissement de deux catégories, l'une ayant droit aux honneurs royaux ; l'autre, n'y pouvant prétendre.

Mais entre États de l'une ou de l'autre classe, ou entre représentants de ces États, comment procédera-t-on ?

Il faut distinguer, suivant qu'il s'agit d'un ordre à établir entre les États eux-mêmes, entre les souverains qui les personnifient ou entre les envoyés qui les représentent à l'étranger.

Dans la première hypothèse, quand, par exemple, mention doit être faite dans un même acte des différentes Puissances qui l'ont signé, on respecte autant que possible le principe d'égalité, en usant du système dit de l'*alternat*.

Dans la copie qui lui est destinée, la Puissance qui doit la recevoir est nommée la première. Les autres sont indiquées en suivant l'ordre alphabétique. Son représentant, en conséquence, signe également le premier.

Dans les assemblées de souverains d'un même rang, aucun principe ne peut servir non plus à régler l'ordre de préséance. Force est alors de recourir à tous les expédients que peut suggérer la subtilité diplomatique. Tantôt on prendra en considération l'âge, tantôt la durée du règne, tantôt on déférera la première place aux uns et aux autres à tour de rôle.

Entre envoyés diplomatiques, la première place, chez les puissances catholiques, est attribuée au nonce du Pape. En ce qui concerne les autres représentants, on tient compte tout d'abord du rang qu'ils occupent dans la hiérarchie diplomatique (1), telle qu'elle a été organisée par le Congrès de Vienne, et, à égalité de rang, de l'ancienneté de chacun dans le poste qu'il occupe.

174. — Il est une dérogation au principe d'égalité bien autrement importante que celles nécessitées par le cérémonial

(1) Voir *infra*, chap. vi, la hiérarchie établie par l'acte de Vienne de 1815.

politique ou diplomatique, c'est la division des Puissances européennes en grandes Puissances et Puissances secondaires. Font aujourd'hui partie de la première catégorie : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la France, l'Italie et la Russie. Cette division, comprise ainsi que la comprend la politique internationale moderne, aboutit à ruiner, au détriment des Puissances secondaires, le principe fondamental de l'égalité des États. Les grandes Puissances manifestent de plus en plus une tendance à s'ériger en un tribunal international dont les États de moindre importance seraient désormais justiciables. Elles délivrent des autorisations ou les refusent, ratifient des actes de souveraineté ou les annulent, agissent sur les autres en vertu de je ne sais quel droit supérieur qu'elles s'attribuent, se posant comme les directrices autorisées de la société internationale. Elles tendent, en définitive, à transformer en autorité de droit l'autorité de fait qui ne peut manquer d'être la conséquence de la supériorité de leurs forces militaires et de leurs richesses. C'est précisément en ce faisant qu'elles violent manifestement le principe de l'égalité juridique des États. Nous sommes loin, on le voit, des questions de préséance et de cérémonial. C'est la liberté même des États faibles qui est menacée, ce sont leurs droits qui sont atteints dans leur existence. La divergence de vues et les causes latentes de conflits qui, à l'heure présente, existent entre deux des grandes Puissances et les quatre autres, constitueront, tant qu'elles subsisteront, une sauvegarde et une garantie pour les petits États. Mais du jour où les inimitiés s'apaiseraient, où la conformité d'intérêts et de vues parviendrait à s'établir, l'égalité juridique de tous les États courrait, en Europe du moins, un grand risque de n'être plus qu'un vain mot.

Le traité de Berlin de 1878 a mis, en quelque sorte, les petits États de la péninsule de Balkans sous la tutelle des grandes Puissances signataires de cet acte. C'est en vertu de ce droit que ces dernières ont refusé de reconnaître le prince Ferdinand de Saxe-Cobourg, élu prince de Bulgarie par l'Assemblée nationale de Tirnova, le 7 juillet 1887, mais sans leur assentiment (art. 3 du traité de Berlin).

175. — Je terminerai par une dernière observation. L'égalité juridique que je viens d'étudier suppose, entre les États

pouvant s'en prévaloir, l'existence d'une communauté de droit. Il ne peut être question d'égalité qu'entre personnes adoptant et reconnaissant les mêmes règles comme applicables à leur conduite. Or cette communauté de droit est loin d'exister entre tous les États constitués. On ne la retrouve pas entre les États civilisés de l'Europe ou des deux Amériques et les États asiatiques ou africains indépendants, tels que la Chine, le Japon, le Siam, l'imanat de Mascate, le sultanat de Zanzibar, etc. L'idée d'égalité ne saurait donc recevoir son application intégrale dans les rapports établis entre les uns et les autres. Cette application ne pourra se faire que dans les limites mêmes dans lesquelles la communauté de droit sera reconnue existante. Que la Chine, dont l'intérieur est encore fermé aux étrangers, qui ne leur assure ni assistance ni protection en cas de besoin, qui considère encore tous les autres États comme ses tributaires, où la liberté civile, la liberté religieuse, la liberté du commerce sont inconnues, ne puisse prétendre, auprès des Puissances occidentales, à une parfaite égalité de traitement avec l'une ou l'autre d'entre elles : c'est là une conséquence qui n'a rien d'extraordinaire. L'égalité suppose nécessairement une mesure commune à deux quantités. Là où cette mesure commune ne peut exister, il ne peut non plus être question d'égalité.

TITRE II

Étude des divers droits fondamentaux des États.

SECTION I

ÉNUMÉRATION ET DIVISION DE CES DROITS.

176. — Dans le monde juridique, les personnes, c'est-à-dire les êtres physiques ou moraux susceptibles de devenir les sujets de droits ou d'obligations, se divisent en deux grandes catégories :

a) Elles sont *naturelles et nécessaires*;

b) Elles sont *dérivées ou convenues*.

Les premières ont leur raison d'être en dehors de la volonté humaine. Suivant le système philosophique que l'on adoptera, on la trouvera dans une providence organisatrice et bienfaisante, dans l'action de forces aveugles..., etc; peu importe, d'ailleurs. Dans un système comme dans l'autre, la liste des personnes naturelles est la même; il est toujours vrai de dire que leur personnalité s'impose, qu'à ce titre elles doivent jouir d'une situation particulière, se voir reconnaître certains attributs.

Les personnes *dérivées* ou *convenues* puisent, au contraire, leur raison d'être dans la volonté humaine dont elles sont le produit. Les communes, les provinces dans un État, les établissements d'utilité publique, les sociétés commerciales n'ont d'individualité que celle qui, conventionnellement, leur a été attribuée par une personne naturelle, l'État. Cette individualité, par suite, ne s'impose pas. La volonté humaine qui l'a créée peut la supprimer. Reconnue dans tel État, elle peut n'être pas admise dans un autre. Combien d'associations, d'institutions scientifiques, philanthropiques, etc., sont dans ce cas!

177. — Des notions précédentes, on tirera régulièrement deux conséquences :

1° Les personnes naturelles, émanations d'une volonté ou

d'une force supérieure, ont, par cela seul qu'elles sont nées, un droit absolu à continuer leur existence et, par suite, à faire tout ce qui est nécessaire pour assurer leur conservation.

2^o Pour y arriver, elles ont le droit d'exercer librement leurs facultés dans des limites que seule déterminera la nécessité de respecter le droit similaire appartenant aux autres individus de la même catégorie. Le droit à cet exercice, dans les limites définies, n'est autre que le droit à la liberté.

Nous aboutissons en définitive à ce résultat : que les personnes naturelles ont le droit absolu de continuer à exister, en d'autres termes, de se conserver, et, pour arriver à assurer cette conservation, le droit à la liberté.

Telle ne peut évidemment être la condition des personnes dérivées. Produit de la volonté de l'homme et, comme telles, placées entièrement sous sa dépendance, elles ne sauraient revendiquer des droits absolus à l'existence et à la liberté. C'est à la volonté humaine qui les a créées qu'il appartient de déterminer, dans telles limites qui bonnes lui sembleront, la durée de leur existence, les conditions dans lesquelles cette existence se continuera, les droits qui leur seront reconnus, etc.

178. — Si la théorie précédente est exacte, l'État, personne naturelle et nécessaire, devra se voir reconnaître deux droits primordiaux et absolus :

Le DROIT A L'EXISTENCE.

Le DROIT DE LIBRE ACTIVITÉ, plus souvent désigné sous le nom de DROIT DE SOUVERAINETÉ.

Chacun de ces droits généraux peut donner lieu à des manifestations variées. Suivant les cas, il revêt alors un nom particulier servant à préciser l'application qui en a été faite.

Le DROIT A L'EXISTENCE sera dit *Droit de conservation*, quand l'État n'en usera que pour maintenir une situation acquise. On le qualifiera *Droit de perfectionnement*, quand, pour satisfaire à la loi du progrès et pour mieux assurer ainsi sa conservation, l'État tendra à développer ses ressources et sa puissance. Il deviendra le *Droit de commerce* en tant qu'il autorisera l'État à entretenir avec les autres Puissances les relations nécessaires

à la continuation de son existence en raison de la sociabilité humaine.

Le DROIT DE SOUVERAINETÉ sera plus spécialement désigné sous le nom de *Droit d'autonomie*, quand l'État l'exercera à l'intérieur de son territoire. On pourra même encore préciser davantage. Envisagé à certains points de vue plus restreints le droit d'autonomie s'appellera *Droit de juridiction*, *Droit de propriété ou de domaine*.

Le Droit de souveraineté, au regard des relations extérieures de l'État, prendra souvent le nom de *Droit d'indépendance*, qui, dans certaines de ses manifestations, recevra encore une désignation plus précise : *Droit de traité*, *Droit de légation*, etc.

179. — Il me faut maintenant étudier successivement les deux seuls droits véritablement absolus et primordiaux de l'État, et en indiquer les conséquences ainsi que les applications principales (1).

(1) L'accord est loin d'être fait entre les publicistes lorsqu'il s'agit de déterminer les droits essentiels ou primordiaux des États — HEFFTER (§ 29 et suiv., *op. cit.*) leur reconnaît : 1° un droit d'existence territoriale libre et indépendante; 2° un droit de respect mutuel; 3° et enfin celui à un commerce mutuel. — FIORE, dans son *Nouveau Droit international public*, leur attribue un droit d'autonomie et d'indépendance, un droit d'égalité, un droit de conservation et de perfectionnement, un droit de domaine et de juridiction. — CALVO semble admettre quatre attributs essentiels des États : la Souveraineté, l'Indépendance comprenant le droit de conservation, l'Égalité et enfin le droit de Propriété et de Domaine public. — PRADIER-FODÉRÉ se prononce formellement pour la reconnaissance de quatre droits absolus, ceux d'indépendance ou de souveraineté, de conservation, d'égalité, de propriété. — DE NEUMANN (dans ses *Éléments du*

droit des gens moderne européen, § 8, a) distingue un droit d'autonomie politique, un droit au respect de la personnalité, un droit de commerce, et un droit de souveraineté territoriale. Il est inutile de multiplier davantage les citations. Les précédentes suffisent pour montrer l'incertitude et la confusion qui existent en cette matière. La raison en est que, trop souvent les auteurs ont considéré comme constituant des droits distincts, de simples modes de manifestation d'un droit plus général. C'est ainsi, par exemple, que le droit de perfectionnement n'est que la conséquence nécessaire du droit à l'existence. N'est-il pas tout aussi évident que les droits de juridiction, de légation, de traités et de guerre ne constituent que des applications spéciales, des manifestations particulières du droit de libre activité ou de souveraineté ?

Le nombre des droits primordiaux de l'État est donc réductible à deux.

La figure ci-dessous fera mieux que tous développements saisir l'ordre suivi dans le cours de cette étude sur les droits fondamentaux et absolus des États.

Droits fondamentaux des États.

1° Droit d'existence.			2° Droit de libre activité ou de souve- raineté.	
Droit de conservation.	Droit de perfectionnement.	Droit de commerce.	Droit d'autonomie.	Droit d'indépendance.
			1° Droit d'auto- nomie propre- ment dite.	1° Droit de légation. 2° Droit de traité. 3° Droit de guerre.
			2° Jurisdiction.	
			3° Droit de do- maine.	
				1° Restrictions conventionnelles. 2° Atteintes illégitimes.

SECTION II

DROIT A L'EXISTENCE.

BIBLIOGRAPHIE. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n° 452 et suiv. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, § 14, p. 51. — KLÜBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, §§ 36-44. — HEFFTER, *Droit des gens moderne*, §§ 29 et 30. — F. DE MARTENS, *Précis de droit des gens*, t. I, § 73. — DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens*, § 8. — WHEATON ET LAWRENCE, *Commentaire sur les éléments du droit international*, t. II, p. 188 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. I, n° 211 et suiv.

180. — Le droit d'existence est incontestablement le droit primordial par excellence pour les États. Tous les autres droits qui leur sont reconnus ont en lui leur raison d'être. N'est-ce pas pour qu'il puisse assurer cette existence que l'État se voit attribuer le droit de commerce, de domaine, de juridiction, de légation, etc.?

181. — Le DROIT D'EXISTENCE implique tout d'abord le droit

de faire tout ce qui est nécessaire pour se conserver, c'est-à-dire le *Droit de conservation*.

Mais à raison de la loi du progrès qui oblige l'humanité à un perfectionnement incessant, le seul maintien des conditions d'existence anciennes ou présentes ne suffirait pas pour assurer la continuation de cette existence. La marche en avant de l'humanité condamnerait bientôt à disparaître l'État qui, se confinant dans le *statu quo* et renonçant ainsi à l'accomplissement de sa fin, chercherait à se soustraire à la loi du progrès. Son développement, son perfectionnement sont ainsi pour lui les conditions nécessaires de la vie. Le droit à l'existence comprend donc, en dehors du droit de conservation, le *Droit de perfectionnement*.

Cette conservation et ce perfectionnement ne peuvent être obtenus que grâce à l'entretien de relations mutuelles avec les autres membres de la société internationale. La sociabilité humaine l'exige. De là le *Droit de libre commerce*.

Étudier successivement ces trois droits dérivés, c'est tracer les limites et faire connaître les principales conséquences du premier droit fondamental des États.

(a)

Droit de conservation.

182. — L'État, qui a le droit de se conserver, a par là même le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour arriver à maintenir intacts tous les éléments de son existence.

Les principaux sont :

- a) *Le territoire* ;
- b) *La population* ;
- c) *Les ressources matérielles et morales indispensables à son fonctionnement* ;
- d) *Le lien social*.

183. — 1° *Territoire*. Pour s'assurer la conservation de son territoire, un État est incontestablement autorisé à prendre d'avance les mesures qui pourront lui permettre de repousser par la force, le cas échéant, toute agression. A cet effet, il a,

en général, toute liberté d'entretenir en temps de paix une armée permanente, d'organiser et d'instruire des troupes de réserve, d'élever et d'armer sur ses frontières terrestres ou maritimes des forteresses, de se refuser à l'augmentation du nombre des voies de communication (en particulier des voies ferrées) le reliant à un État voisin, lorsque cette augmentation présenterait des inconvénients ou des dangers au point de vue de la défense du territoire. Il est également autorisé à interdire, sous certaines peines, à certaines catégories de personnes, et notamment aux étrangers, l'accès ou l'approche des places fortes ou des camps retranchés, à fermer au commerce certains ports de ses côtes, et notamment ses ports militaires, à ériger en délit l'espionnage, à soumettre par mesure de précaution les étrangers pénétrant sur son territoire à une surveillance particulière, etc.

Les exemples de mesures de ce genre ne font pas défaut. La France a comblé, par une loi du 18 avril 1836, une lacune de sa législation criminelle en punissant en temps de paix l'espionnage et certains actes se rattachant à ce délit. Des dispositions analogues se trouvent dans le nouveau Code pénal italien de 1889 (art. 110). — Le décret du 2 octobre 1888 a astreint les étrangers non admis à domicile et qui se proposeraient d'établir leur résidence en France à faire à la mairie du lieu où ils ont l'intention de fixer cette résidence une déclaration énonçant : 1° leurs nom, prénoms, et ceux de leurs père et mère ; 2° leur nationalité ; 3° le lieu et la date de leur naissance ; 4° le lieu de leur dernier domicile ; 5° leur profession et leurs moyens d'existence ; 6° le nom, l'âge, la nationalité de leur femme ou de leurs enfants mineurs lorsqu'ils seront accompagnés par eux. Les peines de simple police viennent sanctionner ces prescriptions. — Plusieurs pays d'Europe, la Russie, la Turquie, la Roumanie, exigent encore aujourd'hui la production d'un passeport de tout étranger pénétrant sur leur territoire. Pendant plusieurs années, jusque dans ces derniers temps, l'Allemagne a imposé aux étrangers pénétrant en Alsace-Lorraine par la frontière française l'obligation de produire cette pièce dûment visée par l'ambassade allemande à Paris.

Ces mesures préventives, destinées à assurer l'intégrité du territoire, ne peuvent en général être prises que sur ce territoire lui-même. Un État ne saurait évidemment, sous le prétexte de se garantir contre une attaque éventuelle, prétendre au droit d'occuper militairement certains points stratégiques du territoire voisin. La nécessité la plus évidente et la plus indéniable ne le lui conférerait pas. Pareil droit ne pourrait résulter que

d'une convention formelle, et serait, dès lors, purement accidentel.

L'exercice des droits énumérés ci-dessus, et notamment du droit d'entretenir sur le territoire les forces militaires jugées nécessaires, d'y élever et armer des forteresses, peut être conventionnellement soumis à certaines limitations ou restrictions. Un État s'est souvent vu forcé, à la suite d'une guerre malheureuse, à s'engager à ne conserver en temps de paix qu'un certain nombre d'hommes sous les armes, à raser certaines forteresses, à n'en pas élever de nouvelles dans une région déterminée, à supprimer certaines mesures de précaution prises antérieurement par lui contre l'élément étranger, etc. Ce sont là des exceptions qui ne font que confirmer la règle générale.

184. — 2° *Population.* Le maintien de la population naturelle sur le territoire est, aujourd'hui plus que jamais, une condition essentielle de la conservation des États. Sous le régime du service militaire universel et obligatoire, l'État est au plus haut degré intéressé à ne pas voir décroître le nombre de ses habitants. Il faut donc lui reconnaître le droit de restreindre autant que possible l'émigration de ses sujets. Le meilleur moyen de les retenir sur le territoire de leur patrie sera, sans doute, d'y assurer par de bonnes lois et par une sage administration leur prospérité. Mais il faudra aussi reconnaître à l'État le droit de soumettre à des conditions rigoureuses, ou même de prohiber absolument sur son territoire l'établissement d'agences d'émigration étrangères (1) ou nationales. La prohibition de toute émigration, la défense absolue faite aux nationaux de sortir du territoire devrait toutefois être considérée comme contraire au droit international moderne. Le respect dû à la liberté individuelle conduit à reconnaître à toute personne le droit de s'expatrier et d'aller chercher dans une société

(1) En soumettant à une surveillance sérieuse les opérations des agences d'émigration, l'État agit non seulement dans l'intérêt de sa propre conservation, mais dans l'intérêt même de ses nationaux peu fortunés qui, le plus

souvent, ne consentent à émigrer que sur les promesses brillantes et trompeuses qui leur ont été faites par ces agences, et ne trouvent, là où on leur avait promis le bonheur, que les maladies et la misère.

étrangère qu'elle juge meilleure de plus grandes facilités pour arriver à l'accomplissement de sa fin en ce monde, c'est-à-dire à son perfectionnement matériel et moral.

On a vu des États prohiber d'une façon absolue l'émigration de leurs sujets. C'est ainsi qu'un édit du mois d'août 1669 fit défense aux Français de se retirer du royaume et d'aller s'établir à l'étranger sans la permission du roi, à peine de confiscation de leurs biens et de perte de la qualité de Français. C'est ainsi encore que le roi de Prusse Frédéric II établit à Hambourg une agence dont la mission spéciale était d'arrêter au passage les émigrants qui se disposaient à s'embarquer pour l'Amérique. On sait que la Prusse était peuplée en grande partie d'étrangers que le grand Frédéric et ses prédécesseurs y avaient attirés à la suite des persécutions religieuses qui sévissaient alors dans la plupart des États de l'Europe. C'est à ces colons, secondés par l'énergie indomptable des princes de la maison de Hohenzollern, que la Prusse doit son existence et le rang qu'elle occupe aujourd'hui en Europe. A une certaine époque cependant il y eut des mécontents qui menacèrent de donner leur « démission de colons ». Frédéric leur répondit par la mesure qui vient d'être indiquée. (Voir LAVISSE, *Études sur l'histoire de Prusse*, p. 263 et suiv.)

Les législations modernes se bornent, pour prévenir les abus de l'émigration, à subordonner à certaines conditions la création des agences d'émigration ou à les placer sous la surveillance de l'État. La loi française du 18 juillet 1860 les soumet à l'autorisation ministérielle et au dépôt d'un cautionnement. Elle prescrit en outre un certain nombre de mesures destinées à sauvegarder la liberté des émigrants et l'exécution des contrats passés entre eux et l'agence. Les contraventions à ces dispositions sont punies d'une amende de 50 à 1,000 francs, qui est doublée en cas de récidive dans la même année. Des mesures analogues ont été prises par plusieurs législations étrangères. Citons notamment la loi suédoise du 4 juillet 1884, la loi fédérale suisse du 22-mars 1888, qui investit le conseil fédéral et les autorités cantonales d'un droit de surveillance très étendu sur les agences d'émigration et réglementé d'une façon minutieuse tout ce qui concerne les contrats d'émigration et le transport des émigrants; enfin la loi italienne du 30 décembre 1888. (Voir aussi l'article 416 du nouveau Code pénal italien.

A un autre point de vue, l'État, pour assurer la conservation de sa population, doit se voir reconnaître le droit de prendre, vis-à-vis des personnes ou marchandises étrangères pénétrant sur son territoire, toutes mesures sanitaires qui seront jugées nécessaires pour empêcher la propagation des maladies contagieuses. Son droit ira même jusqu'à fermer absolument son territoire aux personnes ou marchandises en provenance des pays contaminés.

Le gouvernement français a eu tout récemment, lors de l'apparition du choléra en Espagne, l'occasion d'user de ce droit. Une circulaire ministérielle

du 18 juin 1890 a prescrit l'examen, à la frontière et dans les ports, des voyageurs venant d'Espagne et la désinfection des objets susceptibles de transmettre et de transporter la maladie. Un décret, daté du même jour, a enjoint à toute personne logeant des voyageurs venant d'Espagne d'en faire la déclaration à la mairie dès l'arrivée des voyageurs. Ces mesures, qui avaient déjà été prises dans les mêmes circonstances en 1885, ont été rapportées par décret du 21 décembre 1890. (Voir la loi du 3 mars 1822, sur la police sanitaire.)

Un décret du 22 février 1876 a réglementé d'une manière générale et permanente les précautions à prendre, sous le rapport sanitaire, vis-à-vis des navires abordant dans un port français. Ces précautions consistent dans la reconnaissance du navire par l'autorité sanitaire et dans la présentation de la patente de santé. Cette pièce est délivrée au port de départ, par le consul de France s'il s'agit d'un navire français, par l'autorité locale s'il s'agit d'un navire étranger en partance pour la France; mais, dans ce dernier cas, la patente doit être visée par le consul de France, et cette formalité doit être remplie à chaque escale que fait le navire. La patente mentionne l'état sanitaire du pays où elle est délivrée ou visée. On dit qu'elle est *nette* quand elle ne mentionne l'existence dans ce pays d'aucune maladie pestilentielle. Elle est *brute* dans le cas contraire. Le navire peut alors être soumis à une quarantaine, et sa cargaison à la désinfection. Même si la patente est nette, certaines marchandises, telles que chiffons, cuirs, débris d'animaux, doivent être désinfectées. Le littoral de la France est divisé en circonscriptions sanitaires. A la tête de chacune se trouve un directeur de la santé nommé par le ministre du commerce. Ce fonctionnaire est assisté d'un certain nombre d'agents dont la mission consiste à veiller à l'exécution des règlements sanitaires.

Des conférences internationales ont eu lieu à différentes reprises à l'effet d'arriver à l'adoption d'une législation sanitaire uniforme; mais jusqu'à ces derniers jours les efforts tentés par les puissances n'avaient pu aboutir. Citons néanmoins la conférence sanitaire qui se tint à Paris en 1852, et à laquelle prirent part la plus grande partie des États de l'Europe. Les décisions qui y furent élaborées ne furent ratifiées que par la France et la Sardaigne, et constituent donc un véritable traité entre ces deux puissances. Ce traité a subi quelques modifications en 1864 (24 juin). Plus récemment, en 1866, une conférence s'est réunie à Constantinople et a adopté un certain nombre de mesures à prendre contre le choléra. Des réunions de même nature se sont tenues à Vienne en 1874 et à Rome en 1885. (Voir sur cette conférence, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1885-1886, p. 233.)

Le gouvernement italien a adressé, dans ces derniers temps, à un certain nombre de gouvernements étrangers, une note relative à des mesures sanitaires à prendre dans la mer Rouge. (Voir le texte de cette note dans le *Journal des Débats* du 30 avril 1890.) Sur l'initiative prise par le gouvernement italien, une conférence sanitaire vient de se réunir à Venise. Plus heureuse que ses devancières, elle a pu aboutir à un accord complet. Une convention générale a été signée le 30 janvier 1892. (Voir pour plus de détails à l'appendice.)

185. — 3^e Richesses matérielles, intellectuelles, artistiques.
Pour assurer la conservation de ces richesses d'ordres divers, l'État pourra prendre toutes mesures qu'il jugera nécessaires,

sous cette seule condition qu'elles ne portent pas une grave atteinte aux intérêts légitimes des autres États. C'est ainsi qu'il sera autorisé à frapper de droits plus ou moins élevés, ou même à interdire complètement, l'exportation de certains produits, à s'attribuer le monopole de leur fabrication ou de leur commerce, à empêcher la pénétration sur le territoire de produits étrangers, lorsque leur introduction constituerait un danger au point de vue économique (interdiction d'introduire des animaux domestiques en provenance de pays atteints par une épizootie, établissement de tarifs protecteurs ou prohibitifs sur certaines marchandises étrangères).

La conservation des richesses intellectuelles ou artistiques n'est pas moins nécessaire à la vie et à la prospérité de l'État. Un gouvernement doit donc être considéré comme autorisé à interdire la sortie de son territoire des œuvres intellectuelles et artistiques, qui constituent en quelque sorte une partie du patrimoine national (archives, manuscrits, tableaux, statues, etc.) (1). Dans le même ordre d'idées, un État tel que la Grèce ou l'Italie est en droit de subordonner à la condition de son agrément toutes recherches ou fouilles destinées à mettre au jour des monuments ou chefs-d'œuvre antiques et de s'opposer au transport du produit de ces fouilles à l'étranger.

186. — *4^e Lien social.* Le lien social qui unit les ressortissants de l'État résulte de la coexistence de certaines institutions politiques ou administratives, et de certains principes qui constituent la base même de la société. Pour le maintien de ces institutions, la conservation et le développement de ces principes, l'État se gardera vis-à-vis des personnes et des idées étrangères qui pourraient devenir des agents de dissolution.

Vis-à-vis des personnes dangereuses, fauteurs de troubles ou de désordre, la mesure préventive de l'obligation du passeport,

(1) Une disposition législative de l'ancien gouvernement pontifical, connue sous le nom d'édit Pacca, interdit l'exportation des œuvres d'art composant les galeries ou collections particu-

lières romaines. Une loi récemment votée par le Parlement italien vient d'assurer à toute l'Italie la conservation des objets d'art dont elle s'enorgueillit à juste titre.

et surtout le droit d'expulsion, pourront être employés. Si même, il est des motifs sérieux de craindre l'invasion de certaines catégories d'étrangers, une suspension du droit d'immigration devra être considérée comme légitime. C'est de ce droit qu'ont usé dans ces dernières années les États-Unis vis-à-vis des coolies chinois et de certains émigrants européens... Aux termes d'un act du 6 mai 1882, toute immigration de travailleurs chinois est interdite sur le territoire de l'Union pendant un délai de dix ans, commençant à courir à dater du 5 août de la même année (1). Un autre act du 3 février 1882 ordonnait le rembarquement immédiat de tous émigrants européens rentrant dans l'une des catégories suivantes : convicts, lunatiques, idiots, gens incapables de subvenir à leur existence, etc.

L'immigration chinoise a également été au Canada l'objet de mesures législatives. Une loi votée en 1885 soumet tout sujet du Céleste Empire pénétrant sur le territoire du *Dominion* à un droit de 50 piastres. Exception est faite, toutefois, pour les membres du corps diplomatique, les consuls et, d'une manière générale, les représentants des gouvernements. Les marchands, touristes, hommes de science sont également affranchis de cette taxe, à la condition d'être munis d'un certificat énonçant leurs occupations et le but de leur venue au Canada. Une disposition assez curieuse de la même loi porte qu'aucun navire transportant des immigrants au Canada ne devra prendre plus d'un Chinois par 50 tonnes, à peine de 50 piastres d'amende pour chaque personne transportée en trop.

Enfin, un décret rendu en 1889, par le Président de la République de l'Équateur, a prohibé l'immigration chinoise sur le territoire de cette République.

C'est surtout contre l'expansion d'idées considérées comme subversives et contraires à l'ordre politique, social ou moral établi, que l'État se trouvera appelé à se défendre. A cet effet il pourra employer tous moyens propres à empêcher un prosélytisme dangereux, interdire le colportage et la vente de tous écrits, journaux, etc., jugés contraires à l'ordre public. Ses droits à cet égard ne seront limités que par la nécessité de respecter la liberté d'opinion ou de conscience de chacun, aussi

(1) Cet act avait été rendu en conformité du traité sino-américain, en date du 17 novembre 1880, par lequel la Chine reconnaissait aux États-Unis

le droit de limiter, de restreindre, ou même d'arrêter l'immigration chinoise sur leur territoire. (Voir *Annuaire de la législation étrangère*, 1883, p. 998.)

longtemps qu'on ne prétendra pas se livrer en son nom à des manifestations extérieures.

Le maintien de l'unité de langue, lorsque cette unité existe dans l'État, est une des conditions efficaces du maintien du lien social. Il faut donc reconnaître à l'État le droit d'assurer cette unité en exigeant l'emploi de la langue nationale dans la rédaction de tous actes publics, dans la conduite des débats judiciaires, dans toutes les écoles libres ou publiques établies sur le territoire, et, par suite, de s'opposer au besoin à la publication sur ce territoire de journaux rédigés en langue étrangère, ainsi qu'à l'établissement d'écoles dans lesquelles l'enseignement serait donné en une langue autre que la langue nationale. Il est bien évident que c'est là un droit dont il ne devra être fait usage qu'en cas de sérieuse nécessité. Je ne le reconnaitrais d'ailleurs à un État qu'autant qu'il s'agirait pour lui (ainsi qu'il a été dit à dessein) d'assurer le maintien d'une unité de langue déjà existante parmi les populations du territoire. Vouloir créer une unité qui n'existe pas, en privant par des lois vexatoires une partie de la population de la faculté d'user de son idiome naturel, constituerait une mesure aussi impolitique que contraire au respect des nationalités et aux sains principes du droit international (1).

(b)

Droit de perfectionnement.

BIBLIOGRAPHIE. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. 1, loc. *supr. cit.* — PRADIER-FODÉRE, *Traité de droit international public*, t. I, n^o 261 et suiv.

187. — La loi du progrès, du perfectionnement incessant s'applique aux nations aussi bien qu'aux individus. L'État qui demeure stationnaire, en réalité décroît et prépare son absorption par des voisins plus actifs. L'augmentation continue de ses ressources matérielles ou intellectuelles est donc pour lui, non

(1) Voir sur ce point ce qui a été dit plus haut à propos du principe des nationalités, n^o 85.

seulement un droit, mais un devoir, puisqu'elle constitue le seul vrai moyen d'assurer son existence dans l'avenir. C'est ainsi que le *droit de perfectionnement* se présente à nous comme le corollaire nécessaire du droit de conservation.

188. — De là les conséquences suivantes :

1° Tout État est en droit d'augmenter, dans la mesure qu'il juge convenable, sa puissance militaire en perfectionnant sans cesse son armement, en créant et armant de nouvelles forteresses, en accroissant le nombre de ses vaisseaux de guerre, en donnant l'instruction militaire à un nombre toujours plus considérable d'hommes. On s'est demandé cependant si le développement excessif des forces militaires d'un État, en constituant un danger pour les autres Puissances, ne devait pas être considéré comme une atteinte à leur sécurité, atteinte réalisant une véritable violation du droit international. S'il en était ainsi, les Puissances menacées, ou se croyant telles, puiseraient dans la crainte que leur inspirerait pareil développement le droit de contraindre l'État en question à restreindre ses armements. On l'a soutenu en faisant valoir que des armements excessifs constituaient, d'ores et déjà, par eux-mêmes, un attentat à l'indépendance des autres nations et supposaient nécessairement des intentions agressives.

Que telle ne soit pas la solution qui prévaut aujourd'hui en Europe, il suffit, pour s'en convaincre, d'envisager l'état de paix armée et de militarisme à outrance qui y règne. Presque toutes les nations européennes semblent n'avoir actuellement qu'un but : développer toujours et sans cesse leurs forces militaires. Chacune d'elles ne considère l'accroissement des forces d'une autre que comme une raison nouvelle pour augmenter elle-même les siennes, et au besoin dépasser celle qui un instant l'a devancée dans cette voie. Quelque coûteuse que puisse être l'application de ce système, elle n'en est pas moins, à mon avis, de beaucoup préférable à la solution préconisée par Fiore (1), solution qui, pour recevoir une application pratique satisfaisante, supposerait l'existence d'un tribunal international.

(1) Voir FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n° 456.

ou, d'une façon plus générale, d'une autorité supérieure appelée à se prononcer sur le caractère excessif ou normal des armements. Dans l'état actuel de la société internationale, autoriser les Puissances qui se croient ou se prétendent menacées, à exiger la réduction des armements d'un État, serait créer une cause incessante d'atteintes au principe de l'indépendance des nations. Que les Puissances qui redoutent une agression parent au danger qu'elles prévoient en accroissant elles-mêmes leurs forces militaires, en concluant entre elles des alliances défensives, c'est encore là, croyons-nous, la solution qui concilie le mieux l'intérêt de leur sécurité avec le principe de l'indépendance des États.

2° Un des éléments principaux de la puissance d'un État, c'est assurément le chiffre de sa population. Pour augmenter cette population, l'État sera toujours en droit d'offrir certains avantages aux étrangers qui viendraient se fixer sur son territoire. Les autres Puissances ne sauraient élever contre lui de griefs légitimes, parce qu'il faciliterait l'immigration en accordant aux immigrants des concessions de terre, en les exemptant du paiement des impôts pendant un certain temps, etc.

Tout ce qu'on peut exiger d'un État, c'est qu'il n'use pas de moyens déloyaux pour attirer sur son territoire les sujets des autres pays, et ne pratique, à l'égard de ceux-ci, aucune manœuvre tendant à les dépeupler à son profit.

Un décret du Gouvernement provisoire des États-Unis du Brésil, en date du 14 décembre 1889, a proclamé citoyens brésiliens, sauf refus possible de leur part, tous les étrangers résidant au Brésil au 15 novembre 1889, date de la proclamation de la République (art. 1). Le même acte confère également la nationalité brésilienne à tous ceux qui pourront, à l'avenir, justifier d'une résidence de deux années sur le sol brésilien à dater du jour de sa promulgation.

En vue de favoriser la colonisation, des avantages sont accordés aux immigrants par certains de nos établissements coloniaux. Il en est ainsi notamment à la Guyane. Les avantages ainsi accordés consistent généralement en primes et en concessions de terre. En outre, dans un certain nombre de colonies, des dispositions particulières facilitent aux résidents étrangers l'acquisition de la nationalité française. (Voyez, pour l'Algérie, sénatus-consulte du 14 juillet 1865, modifié par le décret du 24 octobre 1870; pour la Cochinchine, le décret du 29 mai 1881; pour la Nouvelle-Calédonie, celui du 10 novembre 1882; pour l'Annam et la Tunisie (pays de protectorat), deux décrets en date du 29 juillet 1887.)

Une convention entre la France et l'Angleterre a soumis à certaines conditions l'immigration des travailleurs indiens dans les colonies françaises. Ces conditions sont relatives à la durée des contrats d'engagement, au rapatriement des immigrants, aux jours et heures de travail, aux époques d'expédition des convois, aux conditions d'installation des navires, à la proportion entre le nombre des hommes et celui des femmes... etc. L'Angleterre s'est réservé le droit d'interdire l'émigration pour une ou plusieurs de nos colonies au cas où elle jugerait insuffisantes les mesures relatives à la protection des immigrants. Elle a usé de ce droit en 1884 en suspendant l'émigration pour l'île de la Réunion, mais le Gouvernement français a, par là même, en vertu de l'art. 26 de la Convention, recouvré toute sa liberté d'action.

3° Développer le commerce national, faire à toutes autres Puissances sur les marchés internationaux une concurrence loyale, conclure avec elles les traités de commerce ou de navigation les plus avantageux possible pour ses nationaux, encourager la grande navigation par des primes d'armement, assurer, grâce à de savantes combinaisons de tarifs, le transit des marchandises étrangères sur son territoire, sont autant de buts qu'en vertu du droit de perfectionnement un État peut légitimement chercher à atteindre. En ce faisant, il ne méconnaît et ne viole en aucune façon le droit similaire qu'ont toutes les autres nations. Il en serait autrement, s'il prétendait se réserver le monopole du commerce avec certaines régions déterminées. Pareille prétention, renouvelée des beaux jours de la politique mercantile, serait incontestablement contraire au droit moderne, qui reconnaît le principe de la liberté du commerce international. (Voir ci-dessous *Droit de commerce*.)

Des lois du 22 juillet 1851, du 28 juillet 1860, du 3 août 1870, du 17 décembre 1880 et du 31 juillet 1890, ont accordé des primes d'encouragement aux navires armés pour la grande pêche. Ces primes sont de deux sortes : 1° primes d'armement fixées à tant par homme d'équipage; 2° primes sur les produits de la pêche, fixées à tant par quintaux de poisson. Aux termes de la dernière de ces lois, les primes ne sont plus accordées que pour la pêche de la morue. Elles ont soulevé de la part des Terre-Neuviens de violentes réclamations. (Voir à l'appendice l'exposé de la question en note sous le traité d'Utrecht.)

4° Pour activer chez lui le développement de la culture et de la civilisation, l'État doit se voir reconnaître la faculté d'envoyer à l'étranger des missions scientifiques ou artistiques,

d'instituer même, dans les pays étrangers présentant des facilités particulières au point de vue de l'éducation scientifique ou artistique, des séminaires, académies ou écoles destinées à ses nationaux. L'agrément du gouvernement local devra sans doute être demandé et obtenu. Mais celui-ci ne pourra, en règle générale, le refuser, à moins de motifs graves. Ce sera également pour lui un devoir de faciliter, dans les limites tracées par les exigences de sa propre sécurité, l'accomplissement des missions envoyées par une Puissance étrangère.

La France a usé de la faculté dont il vient d'être question en fondant les écoles françaises d'Athènes (9 octobre 1846) et de Rome (26 novembre 1874). L'Allemagne possède également dans ces deux villes des établissements du même genre, ainsi que l'Angleterre et les Etats-Unis.

189. — Dans cette marche vers le progrès, tous les États n'avanceront pas d'un pas égal. Il arrivera nécessairement que l'un ou plusieurs d'entre eux prendront la tête et, grâce à un développement plus rapide de toutes leurs ressources, acquerront une autorité considérable et tendront à exercer une suprématie plus ou moins déguisée, plus ou moins absolue, soit en matière politique, soit en matière purement économique. Pareille situation ne doit-elle pas être considérée comme contraire au droit international, et ne faut-il pas admettre, comme un principe fondamental du droit moderne, la nécessité du maintien d'un certain équilibre entre les États?

La question s'est posée en ce qui concerne les États européens seulement. Elle ne l'a jamais été en Amérique, où, depuis longtemps, une prépondérance incontestée appartient à la grande République du Nord.

Avant de chercher à la résoudre, il importe de bien la comprendre. Il est évident qu'il ne peut être question ici d'assurer à tous les États un égal contingent de population, ainsi qu'une égalité de puissance et de richesse.

L'inégalité des conditions est, dans la société internationale aussi bien que dans la société civile, la loi de ce monde. Trop de facteurs insuppressibles contribuent à la maintenir pour que l'espoir de la voir jamais disparaître ne constitue pas une véri-

table utopie. Mais ne peut-on pas exiger que la répartition soit telle, qu'à tout moment la combinaison des forces d'un certain nombre d'États (combinaison inspirée par la communauté d'intérêts ou de danger) puisse contre-balancer la puissance acquise par l'un, et empêcher que celui-ci ne soit en situation d'exercer une hégémonie oppressive. Reconnaître comme une nécessité l'existence de cet équilibre des forces, c'est, en définitive, tracer une limite à l'accroissement et à l'expansion d'un État, limite au delà de laquelle les autres États auront le droit d'entraver cette expansion et cet accroissement.

Ce système de l'équilibre a reçu en Europe une première application dans le traité de Westphalie, qui consacrait l'abaissement de la Maison d'Autriche succombant sous la coalition d'un certain nombre d'États que des intérêts communs avaient ligüés contre elle. La situation politique créée par les traités de Munster et d'Osnabruck était telle, qu'en Europe un certain groupement de forces capables de réprimer toute tentative de domination universelle était désormais possible. L'Autriche avait dû émanciper, dans une certaine mesure, les États allemands de l'Empire; l'Espagne avait dû reconnaître l'autonomie des Provinces-Unies; l'indépendance des cantons suisses était définitivement admise. La balance des forces était à peu près établie. On s'habitua rapidement à la considérer comme indispensable pour assurer le respect de l'indépendance et de la personnalité des différents États. La nécessité de l'équilibre européen devint une formule du droit international moderne (1). C'est pour le maintien de cet équilibre que l'Europe se ligua, quelques années plus tard, contre Louis XIV, et, en 1805, contre Napoléon. C'est au nom de ce nouveau principe que la guerre de Crimée fut entreprise (2) et qu'un conflit franco-

(1) Les termes d'équilibre des puissances se rencontrent déjà dans le traité conclu à Utrecht en 1713, entre l'Angleterre et l'Espagne : *Ad firmandam stabiliendamque pacem ac tranquillitatem christiani orbis justo potentia æquilibrio.*

(2) On lit dans le préambule du

traité, du 12 mars 1854, entre l'Angleterre et la Turquie : « Attendu que
« S. M. l'Empereur des Français et
« S. M. la Reine de la Grande-Bre-
« tagne et d'Irlande ont été sollicitées
« par Sa Hautesse le Sultan, de l'aider
« à l'attaque dirigée par S. M. l'Em-
« pereur de toutes les Russies sur le

prussien devint inévitable après la campagne de Sadowa.

190. — Le système de l'équilibre des forces a été vivement soutenu par certains auteurs. Heffter (1), notamment, le considère comme la garantie principale du respect du droit international par les nations. Pradier-Fodéré semble bien abonder dans le même sens (2).

Les enseignements de l'histoire justifient-ils une opinion aussi favorable? Nous ne le croyons pas. La théorie de l'équilibre a conduit à la théorie des compensations, d'une si fréquente application aujourd'hui. Une Puissance vient-elle à accroître, à la suite d'un traité favorable, ses possessions; immédiatement tous les autres États, se sentant en situation de faire valoir quelque prétention, s'en autorisent pour réclamer, à titre de compensation, l'attribution de territoires convoités qui, dans la plupart des cas, sont ainsi enlevés à des États plus faibles. Toutes les modifications apportées à la carte politique de l'Europe par le Congrès de Vienne ont eu pour base la théorie de l'équilibre et celle des compensations, sa dérivée. Mais l'application la plus frappante qui fut faite de ces idées se trouve dans le traité de Berlin de 1878. Au nom du principe de l'équilibre et en vertu de la théorie des compensations, l'Autriche se vit attribuer l'administration (!) de la Bosnie et de l'Herzégovine; la Grèce obtint la promesse d'une rectification de frontières; l'Angleterre se jugea autorisée à occuper l'île de Chypre, et la France reçut secrètement l'assurance que la réalisation de ses visées sur la Tunisie ne soulèverait pas d'objections de la part des Puissances. Voilà comment, en

« territoire de la Sublime Porte, attaque
 « qui met en danger l'intégrité de la
 « Porte Ottomane et l'indépendance
 « du trône du Sultan; et attendu que
 « Leurs Majestés sont parfaitement
 « convaincues que l'existence de l'Em-
 « pire ottoman dans son étendue ac-
 « tuelle est d'une importance essen-
 « tielle pour l'équilibre de puissance
 « parmi les États de l'Europe... »

(1) *Le droit international de l'Europe* (t. I, § 5). « L'histoire raconte

« les périls et les violations sans nom-
 « bre du droit international là même
 « où il s'est établi, d'une manière cer-
 « taine, dans la conscience des nations.
 « Exposé à un degré éminent aux sé-
 « ductions de la force ambitieuse de
 « dominer les autres pour les asservir
 « à ses desseins, il n'est protégé en
 « quelque sorte que par un certain
 « équilibre des nations. »

(2) *Op. cit.*, t. I, n° 286.

réalité, le système de l'équilibre des forces assure le respect des États faibles. En conduisant au système des compensations, il est pour eux, en pratique, beaucoup plus dangereux qu'utile. Faut-il ajouter qu'au point de vue rationnel et théorique il est injustifiable? Que prétend-on, en effet? Faire de l'extension le plus légitimement acquise par un État une raison suffisante pour autoriser les autres à intervenir sous prétexte que l'équilibre est rompu ou près de l'être. Les admettre ainsi à tracer des limites au degré de puissance, c'est-à-dire de perfectionnement, que chacun pourra atteindre par suite du développement régulier de ses forces et de ses ressources, n'est-ce pas contrevenir à la loi qui accorde aux êtres un droit à une perfectibilité indéfinie et, comme l'ont fait remarquer MM. Funck-Brentano et Sorel, « condamner le monde à l'immobilité (1) »?

Concluons donc, avec les mêmes auteurs, que, « quelle que soit la puissance ou même la prépondérance d'un État, du moment qu'il respecte les devoirs, les droits et les intérêts des autres États, ceux-ci n'ont aucun droit contre lui. S'il y a porte atteinte, ils les défendent soit isolément, soit en commun, parce qu'ils sont placés dans la nécessité de pourvoir à la sécurité de leurs frontières et au maintien de leur indépendance (2). »

(c)

Droit de commerce.

BIBLIOGRAPHIE. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, nos 1303-1306. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, nos 471 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, nos 416-419. — DUDLEY-FIELD, *Projet d'un code international*, nos 408-410. — HEFFTER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 33. — KLUBER, *Droit des gens moderne*, §§ 69-71. — DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens*, § 8. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 30. — HOLTZENDORFF, *Éléments de droit des gens moderne*, chap. I, § 8, 3° (traduction française de A. de Riedmatten).

191. — La sociabilité humaine fait de l'entretien de relations mutuelles la condition *sine qua non* du perfectionnement des

(1) *Précis de droit des gens*, p. 205. | (2) *Op. cit.*, p. 207.

individus. Ainsi en est-il des États. Le droit à entretenir un commerce réciproque est pour eux un corollaire du droit de conservation et de perfectionnement.

192. — La liberté du commerce international constitue donc un principe nécessaire du droit international public, généralement admis à notre époque. Mais il importe de bien se fixer sur sa valeur exacte et d'en définir la portée. Ainsi que l'observe très justement Heffter (1), « la liberté de commerce, à la vérité, n'est pas un principe absolu. Il doit subir plusieurs restrictions. » Son application sera limitée d'abord par la nécessité de respecter les lois morales, ensuite par l'obligation de ne pas violer les droits légitimes des tiers et de ne pas entraver leur propre perfectionnement.

Examinons successivement les conséquences normales du principe général et les restrictions que subira son application.

193. — Du principe de la liberté du commerce international découlent les conséquences suivantes :

1° Un État ne saurait, sans violer le droit international et se mettre, par là même, hors du droit commun des nations, prétendre fermer son territoire aux commerçants étrangers, y interdire toute importation de marchandises étrangères ou prohiber toute exportation de productions nationales. Tel fut pendant longtemps l'état de la Chine et du Japon, état qui, bien que profondément modifié aujourd'hui, surtout en ce qui concerne la dernière de ces Puissances, ne permet pas de les considérer encore comme entièrement soumises au droit commun international.

Les ports de la Chine n'ont été ouverts au commerce européen qu'à une époque relativement récente, en 1842, par le traité de Nankin, conclu entre l'Angleterre et le Céleste Empire (29 juin). Ce traité admit les Anglais à s'établir dans les cinq ports de Canton, d'Amoy, de Fou-tchéou, de Ning-po et de Chang-hai. Deux ans après, le traité de Whampoa (24 octobre 1844) admettait la France au bénéfice de la convention de Nankin et réglait les relations commerciales entre les deux pays (nomination de consuls ou d'agents consulaires français dans les cinq ports, fixation des droits d'importation ou d'exportation, etc.). Le traité de Tien-tsin (26 juin 1858) renouvela les stipulations

(1) *Le droit international de l'Europe*, liv. I, § 33.

intervenues à Whampoa. Tous ces actes ont été enfin rappelés et confirmés par le traité de Tien-tsin, le 9 juin 1885, à la suite des affaires du Tonkin et de l'Annam.

Les relations commerciales entre l'Europe et la Chine deviennent de jour en jour plus fréquentes. Tout le monde se rappelle la part importante prise par ce dernier pays aux Expositions universelles de 1878 et de 1889.

Le Japon, où les Portugais s'étaient établis au xvi^e siècle, mais dont ils avaient été expulsés en 1637, à la suite de troubles intérieurs, ne fut accessible au commerce européen qu'en 1854. Par le traité de Nangasaki (14 octobre 1854), conclu avec l'Angleterre, les ports de Nangasaki et de Hacadadi furent ouverts aux bâtiments anglais. Par celui de Yeddo, du 9 octobre 1858, les Français furent admis dans les mêmes ports et dans quelques autres spécifiés par le traité. Aujourd'hui les rapports de l'Europe avec le Japon ont pris une extension très considérable. Le Japon semble avoir définitivement accepté la civilisation occidentale. Sous la direction d'un de nos compatriotes, M. Boissonade, professeur à la Faculté de Paris, a été élaborée une législation nouvelle, à l'instar des législations européennes. Une constitution a été promulguée en grande pompe le 11 février 1889. (Voir sur l'ouverture de la Chine et du Japon au commerce européen : NOLTE, *L'Europe diplomatique et militaire*, t. III, p. 461 et suiv., et t. IV, p. 3 et suiv.)

2^o Un État violerait également le droit international, s'il prétendait se réserver le monopole exclusif du commerce avec certaines de ses possessions, notamment avec ses colonies. Tel était cependant le principe qui servit longtemps de base au système colonial. Les Portugais et les Espagnols s'attachèrent pendant longtemps à refuser aux étrangers tout droit de commercer avec leurs colonies. Cette étroite dépendance des colonies vis-à-vis de la métropole, condamnée par la théorie, a donné en pratique d'assez mauvais résultats pour que toutes les nations colonisatrices y aient aujourd'hui renoncé.

Réserver aux Français seuls les importations à faire dans les colonies a été pendant longtemps la base du régime commercial imposé à ces dernières par le Gouvernement français. Le premier pas dans le sens de l'ouverture des colonies au commerce étranger ne fut fait qu'en 1784. A cette époque, un arrêt du conseil autorisa, dans des conditions d'ailleurs fort restreintes, l'introduction de marchandises étrangères dans les Indes Orientales. L'île de la Réunion fut ouverte au commerce étranger pendant les guerres de la Révolution. Sous la Restauration, l'ordonnance du 5 février 1826, relative à la Martinique et à la Guadeloupe, indiqua les marchandises étrangères qui pourraient y être introduites, et fixa les droits qui leur seraient imposés. Des décrets des 8 février 1852 et 25 janvier 1855 admirent sous certaines restrictions l'importation des marchandises étrangères au Sénégal. Enfin la loi du 3 juin 1861 a mis, sous le rapport du commerce avec l'étranger, les colonies des Antilles et de la Réunion sur le même pied que la métropole, en décidant que les marchandises étrangères y seraient admises en payant les droits qu'elles supportent à leur entrée en France.

3° Du principe de la liberté du commerce international on peut enfin déduire la liberté même de la mer, la grande route internationale par excellence. Cette règle s'appliquera non seulement à la haute mer, mais encore à la mer littorale, alors surtout qu'elle forme un passage nécessaire pour l'entretien des relations maritimes internationales (liberté des détroits).

194. — Le principe de la liberté du commerce ne va pas sans restrictions. J'en ai indiqué de deux sortes. Les unes naissent des exigences de la morale universelle, les autres de la nécessité de ne pas contrevenir aux droits et intérêts légitimes des tiers.

195. — 1° Au nom de la morale universelle, il est certains commerces qui ne pourront bénéficier du principe de la liberté. Ainsi en est-il notamment de la traite des noirs. Trop longtemps le recrutement de travailleurs esclaves en Afrique fut considéré comme légitimé par la nécessité de pourvoir ainsi à l'exploitation des plantations des Européens, sous le climat brûlant des régions tropicales des deux Amériques. Au dix-huitième siècle, une des Puissances les plus civilisées, l'Angleterre, stipule dans le traité d'Utrecht, art. 12, et dans la convention particulière de l'Assiento (26 mars 1713), le monopole exclusif pour ses nationaux du commerce des nègres dans les colonies américaines. Ce n'est qu'au dix-neuvième siècle que la conscience humaine reprend enfin ses droits sur l'intérêt mercantile, que la traite, réprouvée comme attentat aux droits fondamentaux de l'homme, est considérée comme un crime international et devient l'objet d'une répression à laquelle toutes les Puissances civilisées tiennent à honneur de s'associer. Une sorte de croisade est aujourd'hui menée contre les traitants, auxquels la suppression de l'esclavage dans tous les États des deux Amériques a enlevé leurs principaux marchés. Une conférence antiesclavagiste, réunie à Bruxelles en 1890 et composée des représentants de la majorité des États civilisés, aboutit à la signature de l'acte général du 2 juillet de la même année, édictant un certain nombre de mesures à prendre pour arriver à la suppression du commerce des noirs.

Voir à l'Appendice l'analyse de l'acte de Bruxelles et le résumé des mesures prises pendant la durée de ce siècle pour la répression de la traite.

196. — Il est d'autres commerces encore qui, au nom de la morale et de la conscience humaine, doivent être l'objet, sinon d'une proscription absolue, du moins d'une réglementation et d'une surveillance sévères. Je veux parler du commerce des armes à feu et des spiritueux avec les habitants encore barbares du continent africain ou des îles de l'Océanie.

Pourvoir d'armes à feu les peuplades barbares qui se trouvent en luttés continuelles, c'est leur fournir les moyens de rendre ces luttés sans raison toujours plus meurtrières, c'est surtout permettre à certaines d'entre elles de se faire les pourvoyeurs des traitants.

Quant aux spiritueux, on sait à quel état d'abrutissement leur usage, ou plutôt leur abus inévitable, conduit les misérables populations de l'Afrique ou de l'Océanie.

La mission civilisatrice des peuples occidentaux leur interdit de se faire les fauteurs, soit de la destruction, soit de la dégradation physique et morale des races barbares qu'elles doivent chercher à élever à elles, c'est-à-dire à la civilisation. Jusqu'à ces derniers temps, quelques voix isolées avaient tenté vainement de se faire entendre en ce sens. Les intérêts mercantiles avaient prévalu contre elles. Un premier pas a enfin été fait, en ce sens, dans l'acte antiesclavagiste signé à Bruxelles en 1890.

Il avait été question, à la conférence africaine tenue à Berlin en 1885, d'interdire dans les régions dont elle avait à s'occuper le commerce des boissons spiritueuses. Les observations qui furent présentées à cet égard par les plénipotentiaires italiens et portugais ne passèrent point dans l'acte définitif. Elles furent seulement consignées au procès-verbal de la séance. (Voir *Archives diplomatiques*, 1885, t. III, p. 93 et suiv.)

Les Puissances réunies à Bruxelles en 1890 ont, au contraire, consacré cette interdiction (acte de Bruxelles, chap. vi), du moins pour une certaine zone dans laquelle l'usage des spiritueux ne s'est pas encore développé. Dans les autres régions visées par l'acte, l'entrée des spiritueux doit être frappée d'un droit de 15 francs par hectolitre à 50 degrés. Le commerce des armes à feu perfectionnées et des munitions a été également l'objet de restrictions sérieuses. (Voir l'analyse de l'acte général, à sa date, à l'Appendice.)

197. — 2° La liberté du commerce international doit être

conciliée avec le droit qui appartient à tout État d'assurer sa propre conservation.

a) Pour favoriser chez lui le développement de certaines industries, la production de certains objets, un État est parfaitement en droit de frapper de taxes prohibitives à l'importation les produits similaires de l'industrie étrangère. Le droit de commerce international ne saurait être considéré comme conduisant nécessairement à l'application du système libre-échangiste.

b) En vue de parer à certaines éventualités, un État pourrait également interdire soit définitivement, soit pour une période plus ou moins longue, l'exportation de certains produits. C'est ainsi que pour assurer le recrutement des chevaux nécessaires à l'armée, certains États en prohibent absolument, ou soumettent à certaines conditions, la vente de ces animaux au profit d'acheteurs étrangers.

L'Allemagne a usé de ce droit en 1887, lors des menaces de guerre avec la France qui se produisirent à ce moment. Cette mesure a d'ailleurs été rapportée, dès la disparition du danger qui y avait donné lieu.

c) Un État est également autorisé, lorsque la sécurité publique ou des raisons économiques l'exigent, à fermer certains de ses ports aux pavillons étrangers.

d) Pour assurer le développement de sa marine, il lui est loisible de réserver la pratique du cabotage le long de ses côtes aux seuls navires nationaux. C'est là un moyen dont usent aujourd'hui presque toutes les Puissances maritimes.

e) Un État enfin a toute liberté d'accorder aux commerçants d'une autre Puissance une situation plus favorable que celle faite aux autres étrangers en matière commerciale. L'inégalité de traitement ne constitue en rien une violation du droit général de toutes les nations au commerce international.

Toutes ces restrictions parfaitement légitimes suffisent à prouver que le droit de commerce est loin d'être à tous égards un droit absolu.

SECTION III

DROIT DE SOUVERAINETÉ.

§ 1^{er}. — *Énumération et division de ses principaux modes de manifestation.*

198. — Outre le droit à l'existence, ou plutôt à raison même de ce droit, toute personne naturelle, homme ou État, doit se voir reconnaître la faculté d'agir librement et de se diriger dans la voie de l'accomplissement de sa fin sans avoir à subir la domination d'une volonté étrangère. C'est le droit à la liberté.

Il se manifeste chez les États d'une façon plus éclatante que chez les personnes physiques. Ses exigences sont alors plus impérieuses. Les restrictions qu'il peut subir affectent plus sensiblement la personnalité des États. C'est pourquoi on lui donne, lorsqu'on le considère en la personne de ceux-ci, le nom de *droit de souveraineté*, la souveraineté évoquant, au plus haut degré, l'idée d'une liberté en quelque sorte intangible.

Mais ne nous y trompons pas. L'homme aussi, considéré isolément, est souverain en ce sens. Toutefois, par suite de la multiplicité beaucoup plus grande des rapports qu'il est appelé à entretenir avec ses semblables de la collectivité dans laquelle il vit, à raison surtout de l'organisation plus parfaite, et partant plus exigeante, de cette collectivité, son droit de souveraineté doit subir des restrictions nombreuses. Comme il a d'ailleurs un champ d'action beaucoup plus étroit, la terminologie doit faire sentir cette différence dans la manière d'être d'un même droit chez deux personnes qui s'en trouvent naturellement nanties. Elle l'a fait en décorant du nom de *droit de souveraineté* le droit de libre activité qui appartient aux États.

199. — Le droit de souveraineté peut s'exercer (V. n° 178) dans les limites mêmes du territoire de l'État. Considéré à ce point de vue, je le désignerai sous le nom de *droit d'autonomie interne* ou *autonomie proprement dite*. Invoqué dans les rapports

de l'État avec les autres membres de la société internationale, il constitue alors ce que j'ai appelé le *droit d'indépendance proprement dite* (1) (V. n° 178).

§ 2. — *Droit d'autonomie.*

BIBLIOGRAPHIE. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, §§ 107 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n° 372 et suiv. — FIORE, *Le droit international codifié*, n° 92 et suiv. — HEFFTER, *op. cit.*, liv. I, chap. I, § 31. — KLÜBER, *op. cit.*, §§ 45 et suiv. — F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. I, § 75. — PRADIER-FODÉRE, *Traité de droit international public*, t. I, n° 287 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, §§ 23 et 27, p. 177 et suiv., 190 et suiv. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, n° 64 et suiv.

200. — Le droit d'autonomie, qui n'est autre chose que le droit de souveraineté exercé par l'État dans les limites de son terri-

(1) Cette terminologie, qui m'a semblé rendre le mieux compte de la nature de certaines manifestations identiques du droit de souveraineté, est loin d'être celle adoptée par tous les auteurs qui ont traité des droits absolus des États.

Pour HEFFTER (*op. cit.*, § 31), le *droit de souveraineté* c'est le droit qu'a l'État de s'organiser librement. — FIORE traite, sous la rubrique *Droit d'autonomie ou d'indépendance*, de la souveraineté tant intérieure qu'extérieure des États (*Nouveau Droit international public*, trad. franç. de Ch. Antoine, t. I, n° 372). — F. DE MARTENS (*Traité de droit international*, trad. franç. d'Alfr. Léo, § 75) fait de même en adoptant la rubrique *Droit à l'indépendance*. — PRADIER-FODÉRE (*op. cit.*, t. I, n° 287 et suiv.) se sert également des termes *droit d'indépendance* comme équivalant à l'expression *droit de souveraineté* dans toute sa compréhension. — FUNCK-BRENTANO et SOREL (*op. cit.*, liv. I, chap. III) emploient la seule expression *droit de souveraineté* pour désigner les manifestations de la liberté des États tant

dans leurs rapports avec les autres États que dans leurs rapports avec leurs propres sujets. C'est bien également ce sens général qui lui est attribué par DUDLEY-FIELD (*Projet d'un Code international*, art. 12).

Si j'ai choisi les termes *droit d'autonomie* pour désigner plus particulièrement le droit de souveraineté interne, c'est que la principale conséquence de cette souveraineté est la faculté de s'organiser, et par suite de légiférer, de faire soi-même ses lois en toute liberté. Or, tel est bien le sens normal et primordial du mot *autonomie* (αὐτὸς νόμος).

L'expression *indépendance*, en suggérant immédiatement à l'esprit l'idée de rapports de relations avec une personne extérieure, convient mieux lorsqu'il s'agit du droit de souveraineté externe.

Bien que cette question de terminologie présentât, au fond, peu d'importance, je n'ai pas hésité à abandonner ici les errements généralement suivis, jugeant que l'emploi des expressions les mieux adéquates à l'idée exprimée est toujours la première condition de précision et de clarté.

toire et dans ses rapports avec ses sujets, consiste essentiellement dans la faculté de s'organiser en toute liberté, et par suite de légiférer, toute loi n'étant en définitive que l'expression d'une des règles sur lesquelles repose l'organisation même de l'État.

Un premier corollaire de ce droit d'autonomie proprement dite, c'est le *droit de juridiction*. Il ne suffit pas en effet de formuler des règles. Encore faut-il pouvoir les faire appliquer aux personnes ou aux choses qui, naturellement ou nécessairement, y doivent être soumises. La détermination des limites précises de l'empire des lois de l'État sur les personnes ou les choses doit nécessairement appartenir à l'État même qui a promulgué ces lois; « *ejus est interpretari leges, cujus est condere.* » A ces deux points de vue, le droit de juridiction est une émanation directe du droit de souveraineté interne. Son étude suivra naturellement celle du droit d'autonomie proprement dite.

L'exercice des droits d'autonomie et de juridiction suppose un territoire exclusivement *soumis* à l'autorité de l'État. Cette autorité exclusive constitue le *droit de domaine* ou, plus exactement, de *souveraineté territoriale*.

A. — *Autonomie proprement dite.*

201. — « L'autonomie, dit très bien Fiore (1), consiste dans « le droit appartenant à tout peuple constitué en État de con-
« server ou de modifier sa propre organisation politique et
« d'exercer librement à l'intérieur tous les pouvoirs et tous les
« attributs de la souveraineté, sans être soumis à cet égard,
« comme en tout ce qui concerne les rapports de droit public
« interne, à une ingérence étrangère quelconque, directe ou
« indirecte. »

Suivant le point de vue auquel on se place, l'autonomie apparaît comme *positive* ou *négative* :

Positive, en tant qu'elle permet à l'État de pourvoir librement,

(1) *Droit international codifié*, article 92.

dans l'intérieur de son territoire, à tout ce qui intéresse son organisation ;

Négative, en tant qu'elle l'autorise à empêcher sur ce même territoire toute ingérence d'une autorité autre que la sienne. Celle-ci est la conséquence nécessaire de la première et ne saurait en être séparée.

202. — L'autonomie de l'État se manifestera et trouvera ses applications principales :

- a) En matière d'organisation politique interne ;
- b) En matière législative ;
- c) En matière administrative.

203. — I. *Autonomie en matière d'organisation politique interne.* — La première et la plus frappante des conséquences de l'autonomie se produit relativement à l'organisation politique interne.

Le droit international moderne reconnaît à un peuple la faculté de déterminer librement l'organisation politique qu'il entend se donner, la forme du gouvernement auquel il veut être soumis, et par suite la liberté de renoncer à la forme précédemment adoptée ou subie et de la modifier, fût-ce même en recourant à l'emploi de la force au cas où le gouvernement existant prétendrait se maintenir contre la volonté populaire. Les révolutions intérieures tentées ou accomplies dans un État ne peuvent, en général, donner lieu à aucune action coercitive de la part des autres États, obligés d'abord à demeurer spectateurs impassibles, tant que leurs propres droits ne sont pas atteints, et appelés ensuite à reconnaître le gouvernement nouveau, lorsqu'en fait il se trouvera d'une façon incontestable en possession des droits souverains.

Ces principes ont, à de trop nombreuses reprises, reçu leur application à l'égard de la France. Depuis 1830, quatre changements de gouvernement se sont ainsi opérés dans notre pays, sans que les Puissances étrangères aient jamais pu se croire autorisées à s'immiscer dans nos affaires intérieures.

L'Espagne, depuis la seconde moitié de ce siècle, a trop souvent aussi fourni la confirmation de cette règle. Plus souvent

encore les Haïtiens se sont donné en toute liberté le plaisir de révolutions incessantes.

Le Brésil a, en 1889, renoncé à sa constitution impériale pour s'ériger en république, sans qu'aucune Puissance européenne ou américaine ait songé à entraver cet exercice du droit de souveraineté intérieure. Bien d'autres exemples pourraient d'ailleurs être fournis à l'appui de la règle formulée ci-dessus.

Le Chili a été tout récemment le théâtre d'une révolution dirigée contre le président Balmaceda. Au cours de la lutte, qui s'est terminée à la fin du mois d'août 1891 par la capitulation de Valparaiso, les Puissances étrangères ne sont en aucune façon intervenues dans les affaires intérieures de ce pays et se sont bornées à envoyer dans les eaux du Chili des forces suffisantes pour sauvegarder, le cas échéant, les intérêts de leurs nationaux.

Sur les questions soulevées par l'insurrection chilienne, voir J. I. P. 1891, p. 868.

204. — Du même principe résulte, à *fortiori*, que, sans modifier la forme de son gouvernement ou le fond même de son organisation politique, un État peut adopter, pour lui-même ou pour ses représentants, un nom, des titres, des distinctions extérieures nouvelles. En général, ainsi que le constate Heffter, les autres nations n'ont rien à voir dans ces actes d'autonomie intérieure. Sans doute, elles ne sont point obligées de déférer indistinctement aux volontés ou caprices de l'État étranger. Mais pour se refuser à la reconnaissance du nom, du titre ou des distinctions nouvelles, encore se considèrent-elles toujours comme tenues d'arguer d'un intérêt sérieux ou d'une véritable lésion de leurs droits.

Il est arrivé plusieurs fois, dans ces dernières années, que des souverains aient pris un titre nouveau remplaçant ou complétant ceux qu'ils possédaient déjà. C'est ainsi que les princes de Roumanie et de Serbie ont pris le titre de *roi*, le premier, en vertu d'une loi du 26 mars 1881, le second, en vertu d'une loi du 6 mars 1882. C'est ainsi encore que la reine d'Angleterre s'est vue, en 1876, conférer par le Parlement le titre d'impératrice des Indes. *Empress of India*, et que, plus récemment, le roi des Belges, Léopold II, a pris, avec l'assentiment des Chambres, le titre de *Souverain de l'État indépendant du Congo*. (Loi belge du 2 mai 1885.)

En ce qui concerne le droit, pour les États, de ne pas reconnaître les titres nouveaux pris par un souverain, voir ce qui a été dit plus haut, n° 166.

205 — Les principes formulés ci-dessus ne vont pas sans

restrictions. L'exercice d'un droit cesse d'être légitime du moment où il porte une atteinte directe au droit identique qui appartient à autrui. Un État ne serait plus obligé de demeurer spectateur impassible des modifications politiques survenues chez une Puissance voisine, si ces modifications entraînaient nécessairement et réalisaient une atteinte directe à l'un quelconque de ses propres droits. Qu'on suppose qu'à la suite d'une insurrection triomphante, un état de choses contraire à toutes les bases essentielles de la société moderne ait été inauguré chez un peuple dont les gouvernants auraient reçu la mission de propager les doctrines nouvelles chez les nations voisines; n'est-il pas évident que le fait même de l'établissement d'un tel gouvernement serait non seulement une menace, mais une véritable atteinte au propre droit d'autonomie des États limitrophes, et leur constituerait un juste sujet de plainte et au besoin d'action? Pradier-Fodéré (1) suppose un peuple conférant à ses chefs des titres ou des distinctions appartenant déjà en propre à une autre Puissance. Il réaliserait bien ainsi un attentat au droit d'autrui qui légitimerait des actes de défense et au besoin une action coercitive de l'État lésé.

Mais il ne faudrait pas dans cette voie aller trop loin et soutenir, ainsi que l'ont fait certains auteurs, que le droit d'autonomie intérieure cesserait lorsque son exercice constituerait un *simple danger* pour les États tiers. Alors même qu'une Puissance considérerait à juste titre les changements survenus dans la constitution politique d'un État voisin, comme une menace même sérieuse pour sa propre sécurité, elle ne saurait être admise ni à se plaindre, ni à agir, du moment où ces modifications n'emporteraient pas une violation directe et nécessaire d'un quelconque de ses droits. Admettre le contraire serait, en fait, supprimer le principe de la souveraineté intérieure dans les relations entre États : car, il n'est guère de révolution politique survenue dans un pays qui ne constitue un danger et une menace pour les autres, ou tout au moins pour certains d'entre eux. Il est rare que la commotion politique subie par un des

(1) *Op. cit.*, t. I, § 325.

membres de la société internationale ne se répercute pas sur quelques autres. L'ébranlement produit en Europe par la Révolution de 1848 en est une preuve frappante.

C'est en violation de ce principe que, en présence du mouvement révolutionnaire qui s'accroissait en France, l'Autriche et la Prusse signèrent la fameuse déclaration de Pilnitz, le 27 août 1791, et s'allièrent l'année suivante en vue d'une intervention armée dans les affaires françaises.

206. — II. *Autonomie en matière législative.* — La souveraineté intérieure ou l'autonomie de l'État se manifeste aussi d'une façon bien caractérisée au point de vue législatif. La plus grande liberté appartient en cette matière à tout État organisé. C'est pour lui un droit absolu de pouvoir à sa propre législation en dehors de toute ingérence étrangère.

Le Gouvernement français s'est prévalu de ce principe lorsque, à propos de la question de Terre-Neuve, l'Angleterre lui demanda la suppression ou tout au moins la diminution des primes accordées aux pêcheurs français. Le Gouvernement considéra cette demande comme une intervention dans la législation intérieure de la France et répondit en ce sens au cabinet anglais. (Voir le discours de M. Ribot, ministre des affaires étrangères, à la séance du Sénat, du 19 décembre 1890, *Archives diplomatiques*, 1891, t. I, p. 77 et suiv.)

207. — On s'est demandé si un État n'aurait pas le droit de contraindre un autre État à modifier sa législation quand, dans son état actuel, celle-ci est pour les autres Puissances ou leurs ressortissants une source de dommages ou une cause d'insécurité.

On peut imaginer, par exemple, qu'une législation laisse impunis les outrages ou insultes adressés aux États étrangers ou à leurs représentants, ou bien encore ne réprime pas ou réprime d'une façon insuffisante les crimes ou délits commis sur son territoire au préjudice d'étrangers. L'État étranger, outragé en la personne de son représentant, lésé en celle de ses nationaux, serait-il en droit de contraindre la Puissance retardataire à modifier sa législation? Je ne le crois pas. En tout cas, « le refus du gouvernement requis de déférer à l'invitation qui « lui est adressée par un autre de modifier sa législation, ne

« constitue jamais en soi une offense vis-à-vis de ce dernier (1).
 « A chaque État appartient le pouvoir exclusif de juger du
 « mérite de ses propres lois, de leur opportunité et de leur effi-
 « cacité au point de vue de la garantie du droit dans toutes ses
 « manifestations (2). »

Mais il va de soi que l'Etat dont les nationaux ont été lésés a le droit de demander à celui à qui appartiennent les agresseurs que ceux-ci soient poursuivis conformément aux lois. S'il lui est donné satisfaction sur ce point, et sauf ce qui sera dit un peu plus loin, il ne saurait se plaindre de la décision intervenue, pourvu que les formes de procédure aient été scrupuleusement observées.

La question s'est présentée récemment. Au mois de mai 1890, un jeune marin allemand avait été, à Constantinople, victime d'un attentat à la pudeur. Sur la demande de l'ambassadeur d'Allemagne, des poursuites furent intentées contre les coupables; mais le tribunal prononça leur acquittement. L'ambassadeur s'étant plaint très vivement de ce résultat, le Gouvernement turc fit observer, après quelques tergiversations, que le jugement rendu était légal et correct à tous égards, que l'affaire devait donc être considérée comme définitivement jugée et ne pouvait être soumise à un nouvel examen. (V. sur cet incident, J. I. P. 1890, p. 453.)

Un incident du même genre s'est produit plus récemment encore entre les États-Unis et l'Italie. Des Italiens, poursuivis à la Nouvelle-Orléans pour assassinat, avaient été acquittés par le jury. Cette solution du procès n'ayant pas satisfait le sentiment public, qui croyait à une corruption des jurés, ils furent lynchés dans la cour de la prison, où ils avaient été reconduits après le verdict (14 mars 1891). Le Gouvernement italien réclama la *punition* des coupables. Mais le Pouvoir fédéral avait-il qualité pour intervenir? M. Blaine, secrétaire d'Etat aux États-Unis, fit observer que les traités conclus avec l'Italie garantissaient simplement aux sujets de celle-ci un traitement identique avec celui dont jouissent aux États-Unis les citoyens américains. Or, un citoyen américain ne saurait exiger que le Pouvoir central intervienne, soit à titre préventif, soit à titre répressif, en dehors des limites tracées par la Constitution. D'après cette Constitution, la souveraineté réside dans les États; la Fédération, l'Etat fédéral n'en possède que les démembrements qui lui ont été concédés par ces mêmes États et au nombre desquels ne se trouve pas le droit d'ordonner des poursuites. La conséquence que M. Blaine tirait de ce raisonnement était que l'intervention du Gouvernement fédéral ne pouvait avoir lieu, sans que celui-ci méconnût complètement l'autonomie d'un des États de l'Union. (Voir sur cet incident J. I. P. 1891, p. 1147 et suiv.)

203. — Il importe toutefois de bien saisir la portée du principe de l'autonomie en matière législative. Si, en principe, un État est seul compétent pour juger du mérite de sa législation,

(1) FIORE, *Droit international codifié*, art. 114 *in fine* et 113.

(2) FIORE, *Droit international codifié*, art. 114 *in fine* et 113.

et a le droit de se refuser à la modifier sur les réquisitions d'une Puissance étrangère, cela n'empêche pas que, à raison même des imperfections de cette législation, il ne se trouve exposé à une action plus ou moins rigoureuse des Puissances lésées. Celles-ci, quand le dommage éprouvé sera par elles jugé assez considérable, seront toujours en droit de formuler des réclamations et d'exiger une réparation. Qu'on suppose, comme précédemment, une législation ne réprimant pas, ou réprimant insuffisamment l'outrage aux souverains étrangers, les crimes et délits contre les étrangers, etc. ; la nation dont le souverain aura été outragé, dont les ressortissants auront été lésés, pourra toujours user au besoin de coercition pour obtenir une réparation. Ce qu'elle ne serait pas autorisée à faire, c'est contraindre l'autre État à tarir en quelque sorte la source de ces dommages, en modifiant une législation imparfaite.

L'histoire nous fournit nombre d'exemples de mesures coercitives employées par les États pour obtenir la réparation de faits dommageables pour eux ou leurs nationaux, autorisés par une législation imparfaite ou insuffisamment réprimés par elle.

La prétention du Gouvernement argentin d'enrôler les Français et de les faire combattre lors des guerres civiles qui troublèrent ce pays après sa séparation de l'Espagne motiva, sous le gouvernement de Juillet, de la part de la France, le blocus de Buenos-Ayres et de tous les ports de la République Argentine (28 mars 1838). Le traité du 20 octobre 1840 donna satisfaction à la France. Malheureusement son inexécution par le Gouvernement argentin rendit une nouvelle action nécessaire. Une escadre anglaise se joignit à l'escadre française, et le blocus recommença (1846). Des traités furent passés à la fin de l'année 1849 entre la République Argentine, d'une part, et les Puissances alliées, de l'autre ; mais l'Assemblée nationale ayant refusé d'approuver celui qui concernait la France (1850), l'expédition fut poursuivie. Elle ne se termina qu'en 1853, par le traité du 10 juillet, complété ensuite par celui du 21 août 1858, qui fixa définitivement les indemnités dues aux Français.

Les différentes expéditions entreprises dans la seconde moitié de ce siècle contre la Chine ont eu également pour cause générale l'insécurité des résidents étrangers en Chine et le déni de tous droits dont ils étaient victimes. Ce fut à la suite de l'arrestation illégale d'un prêtre français et de sa mise à mort que fut entreprise, de concert avec l'Angleterre qui, elle aussi, avait à se plaindre des procédés du Gouvernement chinois vis-à-vis de ses nationaux, l'expédition de 1857. La démonstration militaire, accompagnée d'actes d'hostilités, que firent les deux Gouvernements, appuyés par les États-Unis, amena la conclusion du traité du 27 juin 1858 (traité de Tien-tsin), qui ouvrait à la France de nouveaux ports et confirmait les stipulations des conventions antérieures. Un traité analogue était signé le même jour avec l'Angleterre. Le Gouvernement

chinois ayant refusé sa ratification à l'époque fixée (29 juin 1859), et s'étant opposé, par la force, à l'arrivée des plénipotentiaires, une nouvelle expédition anglo-française fut décidée. Elle aboutit, après la victoire de Palikao (21 septembre 1860) et l'entrée des alliés à Péking, à la conclusion d'une convention qui fut signée dans cette dernière ville et qui confirmait celle de Tien-tsin, en allouant, en outre, des indemnités aux Français (25 octobre 1860).

209. — III. *Autonomie en matière administrative.* — Libre de formuler telles dispositions législatives qui lui semblent les meilleures pour la conservation et le développement de la société nationale, l'État, en vertu du même principe d'autonomie intérieure, doit pouvoir assurer en toute liberté leur application, organiser et faire fonctionner tous les rouages nécessaires pour y parvenir.

L'organisation des juridictions, l'établissement d'un système d'impôts, le recouvrement de ceux-ci, la construction, l'entretien des voies de communications internationales, etc., sont matières dans lesquelles toute ingérence d'un gouvernement étranger serait illégitime.

Alors même que les vices de l'organisation administrative d'un État auraient pour conséquences directes des dommages évidents pour les autres Puissances ou leurs ressortissants, celles-ci ne sauraient être considérées comme autorisées à substituer leur action à celle de l'État en matière administrative, à prendre en main la direction de tels ou tels services, ou même à prétendre s'attribuer sur leur fonctionnement un droit de contrôle. C'est surtout lorsqu'un État, à raison de la mauvaise organisation de son système financier, ne pourra faire face au service de sa dette et, par suite, aux obligations par lui contractées vis-à-vis des nationaux d'autres Puissances, que celles-ci seront tentées d'intervenir et d'assurer par leur ingérence directe, ou par leur contrôle, une meilleure utilisation des richesses de l'État débiteur.

Le cas s'est présenté pour la Turquie, pour l'Égypte et la Tunisie. Dans ces divers pays, un contrôle des Puissances principalement intéressées à la régularité du service de la dette a été organisé, en violation flagrante du principe de l'autonomie administrative. Il est toutefois fort probable que pareille viola-

tion n'aurait pas été commise vis-à-vis de ces États, si leur degré de civilisation n'avait été sensiblement différent de celui atteint par les autres membres de la société internationale.

Intervention étrangère dans les finances de la Turquie. — La France et l'Angleterre avaient, par un traité du 17 juin 1855, garanti un emprunt de 125 millions contracté par la Porte pour subvenir aux frais de la guerre contre la Russie. Le gouvernement turc n'ayant pas rempli les engagements qui découlaient de cette convention, les deux Puissances garantes nommèrent une commission composée en partie d'Européens, dans le but de réorganiser l'administration financière de l'Empire ottoman (1859).

Intervention étrangère dans les finances tunisiennes. — Le contrôle financier des Puissances étrangères a été établi en Tunisie en 1869. A cette époque, la France, l'Angleterre et l'Italie instituèrent, d'accord avec le Bey de Tunis, une commission financière à la tête de laquelle fut placé un inspecteur général des finances françaises. Le but des Puissances était d'arriver à réduire le montant de la dette tunisienne, qui s'élevait à 275 millions de francs. Grâce à l'activité du président de la commission, le chiffre de la dette n'atteignit bientôt plus que 125 millions. Les intérêts étaient payés régulièrement, mais, le budget tunisien ne s'équilibrant jamais, ce paiement nécessitait des emprunts qui augmentaient sans cesse le chiffre de la dette flottante. Lorsque la France eut établi son protectorat sur ce pays, elle intervint dans la gestion de ses finances d'une façon prépondérante. Le budget fut préparé par un conseil de gouvernement composé en grande partie de Français, qui parvint à y établir l'équilibre. Une convention entre la France et le Bey, en date du 8 juin 1883, a en outre garanti jusqu'à concurrence du montant de la dette consolidée et de la dette flottante, un emprunt à émettre par ce dernier. Toutes ces réformes ont été complétées par une loi du 9 février 1889 qui a autorisé la conversion des obligations à 4 pour 100 de la dette tunisienne en titres de rente à 3 1/2, amortissables en quatre-vingt dix-neuf ans et garantis par la France. (Comparez Gabriel CHARMES, *la France, la Tunisie et la Tripolitaine*, Paris, 1883; CHALLAMEL, *Notice : Annuaire de législation française*, 1885, p. 252.)

Intervention étrangère dans les finances de l'Égypte. — Pour expliquer la raison d'être de l'intervention étrangère dans les finances égyptiennes, il faut se rappeler que la réforme judiciaire opérée dans ce pays en 1874 (traité du 10 novembre), et dont il sera question plus loin, avait garanti aux créanciers de l'État égyptien, presque tous étrangers, le plein exercice, devant les nouveaux tribunaux, de leurs droits contre leur débiteur. Mais comme, d'une part, les nouveaux tribunaux ne pouvaient appliquer que les Codes présentés aux Puissances lors de la réforme (art. 34, § 1^{er}, du règlement d'organisation judiciaire), ce qui entraînait l'impossibilité pour l'État égyptien de régler lui-même sa faillite, et que, d'autre part, aucune disposition de ces Codes n'était applicable au cas de faillite de l'État, une entente internationale était indispensable.

Tel ne fut cependant pas le moyen qu'employa tout d'abord le khédive Ismaïl, aux prodigalités duquel l'Égypte devait sa situation financière. Il procéda par voie d'arrangement avec ses créanciers. Ceux-ci lui firent un certain nombre de concessions et obtinrent en retour des garanties parmi lesquelles nous signalerons la réorganisation de l'administration financière, l'établissement d'un con-

trôle confié à deux fonctionnaires, l'un Anglais, l'autre Français, enfin la création de la caisse de la dette publique, organe représentatif de la collectivité des créanciers à laquelle était formellement reconnu le droit d'agir devant les tribunaux mixtes dont le gouvernement égyptien s'engageait à accepter les décisions (1876). L'inexécution de cette dernière promesse, et aussi le maigre résultat produit par les réformes opérées, rendirent inévitable une entente internationale. Un décret khédivial du 27 janvier 1878 institua une commission d'enquête internationale; le ministère des finances fut confié à un Anglais, M. Wilson, et celui des travaux publics à un Français, M. de Blienières. Mais bientôt le Khédive, désireux de recouvrer son autorité absolue, chercha à se débarrasser des étrangers en suscitant contre eux un mouvement national. Il convoqua une assemblée de notables par laquelle il fit préparer, sans consulter le conseil des ministres, un projet de loi financière en opposition avec celui qu'avait préparé le ministre des finances. Il constituait en même temps un nouveau ministère entièrement composé d'Égyptiens. Sur les protestations des Puissances, spécialement de la France et de l'Angleterre, Ismaïl fut déposé par la Porte et remplacé par son fils Mehèmet Tefwick (juin 1879). Le nouveau Khédive se maintint sur le terrain du droit international, et institua une commission de liquidation composée de représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Autriche, de l'Allemagne et de l'Italie. Les travaux de cette commission aboutirent à la *loi de liquidation* du 31 mars 1880, qui devait lier les créanciers de toute nationalité et être appliquée par les tribunaux mixtes. (Voir le texte de cette loi : *Archives diplomatiques*, 1880-1881, t. I, p. 114 et suiv.)

La situation financière de l'Égypte ayant empiré à la suite des événements politiques qui amenèrent l'occupation anglaise (1882), un emprunt devint nécessaire. Il fut garanti par les Puissances qui, à la suite de la loi de liquidation préparée par leurs représentants, avaient, comme on l'a fait remarquer, pris « une influence décisive en matière financière sur la législation et l'administration de l'Égypte ». (Convention du 18 mars 1885.) Il fut émis le 30 juillet 1885.

Les Puissances sont intervenues tout récemment encore pour autoriser la conversion de la dette privilégiée (1890).

Comparez KAUFFMANN, *Le droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I. 1890, p. 556 et suiv.; 1891, p. 48, 144, 266 et suiv. — Gabriel CHARMES, *Revue bleue*, 1883, 1^{er} sem., p. 70 et suiv. — Anatole LEROY-BEAULIEU, *Le contrôle anglo-français en Égypte : Revue des Deux Mondes*, numéro du 1^{er} août 1882.

210. — Au point de vue administratif, l'autonomie intérieure de l'État recevra encore des applications importantes, lorsqu'il s'agira de déterminer le régime auquel seront soumises les différentes Églises ou confessions religieuses. Compétence en cette matière appartient au souverain territorial seul. Un État étranger ne serait donc jamais fondé à exiger d'un autre État qu'il accorde sur son territoire des avantages, privilèges ou libertés à une Église qui est pour lui Église nationale. Il n'aurait pas davantage le droit d'exiger d'un autre

État l'admission de missionnaires chargés de prêcher et répandre telles ou telles doctrines religieuses. Mais ce sont là des principes qui ne reçoivent guère application dans les rapports des nations occidentales avec les peuples orientaux. Le fanatisme et l'intolérance qui règnent en Orient ont rendu nécessaires, vis-à-vis des différents États qui le composent, des atteintes au principe de l'autonomie intérieure en matière religieuse.

La plupart des traités conclus par les Puissances européennes avec l'Empire ottoman contiennent des stipulations relatives à la liberté religieuse des sujets de ce dernier. (Voir traité de Paris du 30 mars 1856, art. 9, et traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 5, 27, 35, 44, 62.) Il en est de même des traités signés avec les États de l'Extrême-Orient. (Voir traité de Tien-tsin du 27 juin 1858, entre la France et la Chine, art. 13; traité de Yeddo, du 9 octobre 1858, entre la France et le Japon, art. 4; DE CLERCQ, t. VII, p. 417 et 514.)

L'application du principe de l'autonomie en matière religieuse fut, chez les nations européennes, très longtemps impossible dans leurs rapports avec l'Église catholique dont les chefs, jusqu'en 1870, unissaient à la qualité de Pontifes souverains celle de souverains temporels. On sait quelles furent, au moyen âge, les prétentions des papes rêvant alors de réunir sous leur autorité supérieure, en une sorte de monarchie universelle, tous les États de l'Europe, dont les souverains n'auraient été que leurs délégués dans l'exercice du pouvoir temporel. L'histoire nous apprend comment les chefs de l'Église catholique durent renoncer à la réalisation de ce rêve vainement poursuivi par Boniface VIII, Grégoire VII et Innocent III. Aujourd'hui, l'État a repris la libre jouissance de son autonomie intérieure vis-à-vis de l'Église catholique, entièrement subordonnée au pouvoir civil, qui ne fait qu'user d'un droit incontestable en imposant à l'exercice du culte sur le territoire telles conditions que peuvent lui suggérer les nécessités de l'ordre public et les exigences du principe de la liberté de conscience. En négociant et en signant les traités connus sous le nom de Concordats, l'Église ne fait d'ailleurs que reconnaître le droit absolu de l'État. La situation est donc parfaitement résumée par Klüber, lorsqu'il écrit : « Même le Souverain Pontife, « comme chef ecclésiastique de l'Église catholique et romaine,

« est, pour ce qui concerne son activité ecclésiastique, subordonné partout de droit au gouvernement séculier, en tant que les concordats n'ont pas établi d'exceptions (1). »

B. — *Droit de juridiction.*

211. — L'autonomie intérieure ne serait pour l'État qu'un vain mot sans le droit de juridiction qui la complète.

Le droit de juridiction consiste dans la faculté qu'a tout État de soumettre à son *imperium* des personnes ou des choses se trouvant dans certaines conditions déterminées et de leur appliquer ses lois.

Conformément aux principes depuis longtemps reçus en droit international, le droit de juridiction s'étend, en règle générale :

1° Sur toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire de l'État;

2° Sur toutes les choses qui le composent ou y sont situées, sans distinction entre les meubles et les immeubles.

A titre exceptionnel, le droit de juridiction appartient à l'État sur certaines choses ou personnes se trouvant hors de son territoire.

Il faut l'étudier successivement au regard des personnes, puis au regard des choses.

Droit de juridiction sur les personnes.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 378 et 379. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. II, n° 226 et suiv., p. 426 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n° 475 et suiv., p. 406 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, n° 177 à 182, p. 119 et suiv. — HEFFTER, *op. cit.*, §§ 35 et suiv. — KLÜBER, *op. cit.*, §§ 57 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 28, p. 194.

212. — Les personnes qui peuvent être soumises au droit de juridiction de l'État sont, ou des nationaux, ou des étrangers.

(1) KLÜBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, traduction française de M. Ott, § 87.

Vis-à-vis des uns et des autres, il peut être question d'exercer un droit de juridiction en matière civile ou en matière criminelle.

I. Droit de juridiction au regard des nationaux.

213. — Que le national doive en principe obéissance à son souverain et soit soumis à sa juridiction, cela ne peut faire aucun doute. Quelle que soit la source du lien de sujétion, de nationalité ou d'allégeance, il établit pour les deux parties en cause, l'État et le national, une réciprocité de droits et de devoirs. Le plus essentiel de ceux-ci pour le sujet est assurément la soumission aux ordres formulés, c'est-à-dire aux lois édictées par le souverain, soumission sanctionnée par le droit appartenant à celui-ci d'employer au besoin la coercition pour contraindre ses sujets au respect de ses lois.

214. — Ces idées reçoivent sans difficulté une application intégrale quand le national réside sur le territoire même de l'État dont il est le ressortissant. Mais que décider quand il réside à l'étranger? Va-t-il continuer à être soumis à la juridiction de son propre souverain, comme il le serait s'il était demeuré dans sa patrie? Assurément non. Échappera-t-il donc complètement à son autorité? Non encore. Quelle sera alors sa situation? En principe, il continuera à devoir obéissance aux lois qui, dans sa propre patrie, eussent été pour lui obligatoires; car, malgré l'établissement qu'il a formé en pays étranger, le lien de sujétion subsiste. Mais il est évident que le souverain national ne pourra, en fait, user de son *jus imperii* et employer sur le territoire d'une souveraineté étrangère la force coercitive pour contraindre ses sujets au respect du devoir d'obéissance qui leur incombe. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'adage « *Leges non valent extra territorium.* » On n'entend pas dire par là que la loi ne suit pas l'individu hors du sol national, que le souverain se trouve dépourvu du droit de formuler pour ses sujets résidant à l'étranger des injonctions ou de leur imposer des obligations; mais simplement que la loi perd sa force coercitive à la frontière, et que sa mise à exécution forcée ne

peut être assurée directement hors du territoire où elle a été promulguée. Un législateur peut donc très régulièrement déclarer astreints au service militaire ses nationaux établis à l'étranger. Ce qu'il ne peut faire, c'est recourir contre les réfractaires à l'emploi direct de la force pour les contraindre à se soumettre à la loi.

La situation des Français résidant à l'étranger, au point de vue du service militaire, a été réglée par la loi du 16 juillet 1889. Cette loi distingue entre le cas où il s'agit de Français résidant hors d'Europe, et l'hypothèse contraire. Les Français qui séjournent à l'étranger, mais en Europe, sont astreints, par cela seul que la loi garde le silence à leur égard, à toutes les obligations de service qui atteignent les Français habitant la France. Ceux dont la résidence se trouve hors de l'Europe, de l'Algérie et de la Tunisie, *peuvent*, sur l'avis du consul de France, être dispensés du service militaire ou du service dans la réserve ou l'armée territoriale, pendant la durée de leur séjour à l'étranger, à la condition qu'ils occupent une situation régulière dans le pays où ils se trouvent. Ils doivent à cet effet justifier de leur situation chaque année. S'ils rentrent en France avant l'âge de trente ans, ils sont tenus d'accomplir, sans pouvoir être retenus au service actif, passé l'âge de trente ans, le service imposé à la classe à laquelle ils appartiennent. (Loi du 16 juillet 1889, art. 50.) Pendant la durée de leur séjour à l'étranger, ils ne peuvent habiter accidentellement la France que pendant trois mois au plus, et sous la condition d'avertir le consul de France de leur absence.

Lorsque des Français résidant à l'étranger sont soumis au service militaire, ils sont portés, lors de la formation de la classe, sur les tableaux de recensement du canton où se trouve le domicile de leurs père, mère ou tuteur, et, si le père est expatrié, sur ceux du canton où il avait son domicile (art. 13, § 1). Les ordres de mobilisation, de rappel ou de convocation leur sont transmis par le soins des agents consulaires de France (art. 48). Le délai pour se présenter est de deux mois, s'ils habitent l'Europe, de six mois dans le cas contraire (art. 73). La naturalisation acquise à l'étranger ne saurait être, pour celui qui l'obtient, une cause d'exonération du service militaire qu'autant que ce changement de nationalité a été autorisé par le gouvernement français. (C. civ., art. 17 modifié; loi du 26 juin 1889.)

La loi allemande atteint indistinctement tous les Allemands résidant à l'étranger; elle atteint même ceux qui ont perdu la qualité de citoyens allemands sans avoir acquis une autre nationalité, lorsqu'ils reviennent en Allemagne. Mais ils ne peuvent être retenus au service actif au delà de l'âge de trente ans. Ces dispositions s'appliquent à ceux qui, ayant acquis une autre nationalité, redeviennent Allemands avant l'âge de trente ans. (Loi du 2 mai 1874, art. 11; *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 100.)

Encore cependant ne faudrait-il pas aller trop loin dans l'application des deux principes que nous venons de formuler et qui servent à déterminer la condition des nationaux résidant à

l'étranger, lorsqu'il s'agit de l'exercice à leur égard du droit de juridiction. Ces deux principes peuvent se résumer ainsi :

- 1° Continuation de la soumission aux lois nationales;
- 2° Impossibilité d'une sanction directe.

L'un et l'autre ne vont pas sans des tempéraments.

215. — Il est évident tout d'abord que la soumission au souverain national ne saurait être plus étroite pour l'individu résidant à l'étranger que pour celui qui habite le territoire. Or, dans toute législation, on rencontre toujours deux sortes de dispositions : *a*) des dispositions facultatives; *b*) des dispositions obligatoires.

a) Font partie de la première catégorie, celles qui confèrent à la personne certaines facultés dont elle peut librement user ou ne pas user, celles qui ont pour objet de suppléer à des manifestations de volonté qui ne se sont pas produites d'une façon expresse. Ainsi en est-il notamment de tous les articles renfermés dans les différents codes et déterminant les effets que produiront les contrats ou conventions, par interprétation de la volonté probable des parties. Il ne peut faire doute que les lois de cette première catégorie restent facultatives pour le national résidant à l'étranger, comme elles l'auraient été pour lui s'il eût continué à habiter sa patrie.

b) La partie de la législation qui revêt un caractère impératif et obligatoire se compose de lois de droit public et de lois de droit privé. (Exemple : lois fixant l'état, la capacité des personnes; lois organisant les rapports de famille, déterminant la forme des actes, etc.)

C'est relativement à cette catégorie que la question peut se poser de savoir si le caractère impératif qu'elle revêt, vis-à-vis des sujets habitant le territoire, subsistera sans distinction vis-à-vis de ceux qui ont cessé d'y résider. L'affirmative absolue ne me semble pas acceptable. Les législateurs s'en sont rendu compte, et tous ont eu soin de dispenser, soit expressément, soit implicitement, leurs ressortissants qui se trouvent à l'étranger de l'observation de certaines de ces dispositions. Mais, à défaut de dispense expresse ou implicite, que décider? Il faut, pour trancher la difficulté, remonter à la cause même du

caractère obligatoire des dispositions visées. Elles ne sont obligatoires que parce que leur observation est indispensable au bon fonctionnement, à la conservation et au développement de la société pour laquelle elles ont été édictées; parce que leur violation jetterait le trouble dans cette société. Lors donc que cette violation par un sujet à l'étranger ne sera de nature à apporter aucune perturbation dans le fonctionnement de la société nationale, l'État se trouvera sans titre pour exiger la soumission à la loi. Cette soumission cessera également, lorsqu'elle sera matériellement ou moralement impossible. Le tempérament apporté ci-dessus à l'application du premier principe recevra son application notamment quant à l'obligation de respecter les lois de procédure, les lois relatives à la forme des actes, et surtout quant à certaines dispositions du droit criminel. (Voir notamment, en ce qui concerne la juridiction pénale sur les nationaux à l'étranger, le n° 217 *infra*.)

216. — Aux termes du second principe proposé, le souverain national se trouve dans l'impossibilité d'exercer une contrainte directe sur ses sujets résidant à l'étranger pour les forcer à l'observation des lois nationales demeurées obligatoires pour eux. Son droit d'*imperium* et la force coercitive qu'il comporte expirent à la frontière de l'État. Il n'en résultera pas cependant qu'aucune sanction ne pourra jamais suivre la violation de la loi nationale à l'étranger. La contrainte directe sera toujours possible lorsque le violateur fera ultérieurement retour dans sa patrie. Sans attendre ce moment, une sanction indirecte sera applicable lorsqu'il y possédera des biens. Sa personne même pourra, dans une certaine mesure, être atteinte par le souverain national, demeuré libre de lui supprimer, à titre de peine, l'exercice de certains droits, facultés ou privilèges auxquels elle pouvait prétendre, même à l'étranger, dans ses rapports avec la communauté dont elle fait partie. C'est ainsi que l'inobservation de certains devoirs pourra être suivie de la perte du droit à la protection de l'État à l'étranger, de la perte de certains droits civils ou civiques, voire de la perte de la nationalité pour inaccomplissement des obligations qu'elle impose.

On trouve dans la loi française et dans certaines lois étrangères des dispositions édictant des déchéances de ce genre. Aux termes de l'art. 17, 4^o, du Code civil, modifié par la loi du 26 juin 1889, le Français qui, sans autorisation du Gouvernement, prend du service militaire à l'étranger, perd *ipso facto* la qualité de Français. Il en est de même de celui qui, ayant accepté des fonctions publiques à l'étranger, les conserve nonobstant l'injonction à lui faite de les résigner dans un délai déterminé (art. 17, 3^o). La même peine se trouve attachée, en vertu d'un décret du 27 avril 1848, à la possession ou au trafic des esclaves.

Suivant la loi allemande du 1^{er} juillet 1870 (*Annuaire de législation étrangère*, 1872, p. 183), les Allemands résidant à l'étranger qui, en cas de guerre ou de danger de guerre, ne répondraient pas, dans le délai à eux imparti, à la sommation de revenir dans leur pays, *peuvent* être déclarés déchus de leur nationalité (art. 20). L'art. 22 permet de prononcer la même déchéance contre celui qui, étant entré au service d'un Etat étranger, n'a pas obtempéré à l'ordre de résigner ses fonctions.

La loi hongroise du 20 décembre 1879 (*Annuaire de législation étrangère*, 1880, p. 351) renferme une disposition analogue (art. 50).

La déchéance est même attachée dans certains pays à l'acceptation de titres et décorations étrangères autres que les titres universitaires ou philanthropiques. (République de Costa Rica, loi du 20 décembre 1886, art. 4 : *Annuaire de législation étrangère*, 1887, p. 869.)

217. — C'est surtout en matière pénale que la question relative à l'étendue du droit de juridiction sur les nationaux résidant à l'étranger présente une réelle importance.

La loi pénale demeure-t-elle, pour l'individu à l'étranger, obligatoire au même degré et au même titre qu'elle l'est lorsqu'il habite le territoire ?

Il est incontestable qu'aucune souveraineté ne peut exercer le droit de punir sur le territoire soumis à une autre souveraineté. Mais pourrait-elle l'exercer sur son propre territoire à l'occasion d'un fait commis par un national à l'étranger ?

Les considérations déduites précédemment commandent l'affirmative lorsque l'acte prohibé par la loi pénale a pu avoir pour effet, direct ou indirect, de jeter le trouble dans la société nationale de l'infacteur. Tel est, d'ailleurs, le système adopté par la majeure partie des législations actuelles.

La loi pénale est considérée comme personnelle en principe, c'est-à-dire comme continuant à demeurer applicable au national, même en pays étranger, alors du moins qu'il s'est rendu coupable d'une infraction présentant une certaine gravité. L'impunité, surtout au cas de retour ultérieur sur le ter-

ritoire national, a été considérée, et avec raison, par les législateurs comme une cause de trouble et de désorganisation de la société qu'ils étaient appelés à régir. Quant aux conditions de détail exigées pour que le droit de juridiction criminelle puisse s'exercer vis-à-vis du coupable, bien que différemment déterminées dans les différentes législations, elles peuvent, en général, être ramenées à trois principales (1).

(1) *L'art. 5 du Code d'instruction criminelle français* dispose que tout Français qui, hors du territoire de la France, s'est rendu coupable d'un crime puni par la loi française peut être poursuivi et jugé en France, s'il est trouvé sur le territoire français et n'a pas encore été jugé définitivement à l'étranger. S'il s'est rendu coupable d'un fait qualifié délit par la loi française, la poursuite en France est subordonnée aux conditions suivantes : a) le fait doit être puni par la législation du pays où il a été commis; b) la poursuite doit être précédée d'une plainte de la partie lésée ou d'une dénonciation officielle de l'autorité étrangère; c) l'inculpé doit avoir fait retour sur le territoire français; d) il doit n'avoir pas été jugé définitivement à l'étranger.

Aux termes des *art. 7 et suiv. du Code pénal hongrois de 1879*, le sujet hongrois peut être poursuivi en Hongrie sans restrictions, lorsqu'il a commis un des actes punissables déterminés aux chapitres I, II, III et IV de la seconde partie dudit Code, ou le délit prévu au chapitre XI (lèse-majesté, outrage au Roi, infidélité, sédition, fausse monnaie). Il peut également être soumis à la juridiction des tribunaux criminels hongrois, lorsqu'il a commis un quelconque des crimes ou délits prévus par le Code hongrois. Toutefois, la poursuite ne peut avoir lieu qu'autant que l'acte était incriminé par la loi du lieu où il a été perpétré.

Le § 4 du Code pénal allemand de 1871 permet de poursuivre en Allemagne, conformément aux lois de l'Empire :

1° Tout Allemand qui, en pays étranger, se sera rendu coupable du crime de *haute trahison* envers l'Empire d'Allemagne ou un des États de la Confédération, ou du crime de fausse monnaie, ou d'un crime réputé crime ou délit de fonctionnaire dans les lois de l'Empire;

2° Tout Allemand qui, en pays étranger, se sera rendu coupable du crime de *trahison* envers l'Empire ou un des États confédérés, ou d'offense envers un souverain de la Confédération;

3° Tout Allemand qui aura commis, à l'étranger, un acte qualifié crime ou délit par les lois de l'Empire et punissable d'après les lois du lieu où il a été commis.

Toutefois, dans ce dernier cas, pour que la poursuite puisse être exercée, le § 5 exige :

a) Qu'il ne soit pas intervenu à l'étranger un jugement en force de chose jugée, acquittant le prévenu ou le condamnant à une peine par lui subie;

b) Que la poursuite ou la peine ne soient pas prescrites d'après la loi étrangère, ou qu'il n'ait pas été fait remise de la peine à l'étranger;

c) Que la partie lésée ait formé la demande de poursuite, lorsque cette demande est exigée par la loi étrangère.

Le Nouveau Code pénal italien de

- 1° Importance intrinsèque du délit ;
- 2° Répercussion dans la société nationale ;
- 3° Prohibition du fait par la loi nationale et la *lex loci actus*.

Ce système de la personnalité mitigée de la loi pénale est repoussé aujourd'hui encore par certaines législations. La territorialité absolue est notamment la solution admise en Angleterre et aux États-Unis. L'Anglais ou l'Américain qui s'est, en pays étranger, rendu coupable d'un crime ou d'un délit, n'est passible d'aucune poursuite sur le territoire de sa patrie lorsqu'il parvient à s'y réfugier. L'impunité lui est donc ainsi acquise (1).

II. Droit de juridiction au regard des personnes étrangères.

213. — Sur son territoire l'État exerce, nous l'avons vu, un droit de juridiction absolu. La conséquence immédiate est la soumission des étrangers habitant le territoire à cette juridiction. Bénéficiant de la protection de l'État et du maintien de l'ordre dans la société au milieu de laquelle ils sont venus résider, ils doivent, par réciprocité, se soumettre aux lois qui ont pour objet d'assurer la conservation et le fonctionnement

1889 renferme sur le même sujet les dispositions suivantes :

« ART. 4. Seront punis d'après la loi italienne, l'Italien ou... qui auront commis à l'étranger, soit un délit contre la sûreté de l'État, un délit de contrefaçon des sceaux de l'État, soit un délit de falsification des monnaies ayant cours légal dans le royaume, ou de titres italiens acceptés dans les caisses publiques, si la loi italienne édicte contre ces faits une peine corporelle dont le maximum ne soit pas inférieur à cinq ans.

« ARR. 5. L'Italien qui, hors les cas prévus en l'article précédent, aura commis à l'étranger un délit puni par la loi italienne d'une peine restrictive

de la liberté dont le minimum ne soit pas inférieur à trois ans, sera puni suivant la loi italienne, pourvu qu'il soit arrêté dans l'intérieur du royaume...

« S'il s'agit d'un délit pour lequel la loi prononce une peine restrictive d'une durée moindre, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la partie lésée ou à la requête du gouvernement étranger. »

(1) L'Angleterre admet bien, en principe, la possibilité de l'extradition des nationaux; mais, en pratique, il est à peu près impossible d'obtenir d'elle l'extradition d'un sujet anglais. Les divers traités signés par elle réservent d'ailleurs, pour la plupart, le cas où l'extradition demandée s'appliquerait à un national du pays requis.

régulier de cette société. C'est là, en quelque sorte, la condition implicite de leur admission sur le territoire.

Le souverain territorial peut même, à raison de leur extranéité, les soumettre à l'observation de dispositions particulières inapplicables aux nationaux. Il est en droit de prendre à leur égard certaines précautions (1) se traduisant pour eux en obligations spéciales, de les soumettre, au besoin, au paiement d'une contribution représentant l'équivalent de certaines charges qui pèsent sur les nationaux et auxquelles ils échappent (voir *infra*) dans la très grande majorité des États modernes. Il peut enfin, usant vis-à-vis d'eux de son droit de juridiction, les faire arrêter sur le territoire pour les extraditer ensuite à l'État qui les réclame et qui, à un titre quelconque, est considéré comme ayant compétence pour prononcer à leur égard l'application d'une peine. Si à ces particularités on ajoute le droit d'expulsion administrative admis par la très grande majorité des législations modernes, on reconnaîtra qu'à leur égard le droit de juridiction s'exerce dans la plus large mesure.

La loi française du 3 décembre 1849 dispose, dans son art. 7, que le ministre de l'intérieur pourra enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France de sortir immédiatement du territoire français et le faire conduire à la frontière... Dans les départements frontières, le préfet aura le même droit vis-à-vis de l'étranger non résidant, à la charge d'en référer immédiatement au ministre de l'intérieur.

La loi italienne sur la sûreté publique, du 30 juin 1889, art. 10, donne au ministre de l'intérieur le droit d'expulser : 1° les étrangers condamnés pour délits (d'après la classification des infractions adoptée par le nouveau Code pénal italien de 1889, cette expression comprend à la fois ce que nous appelons crimes et délits); 2° tout étranger, si des motifs d'ordre public le commandent.

En Allemagne, chacun des États constituant l'Empire allemand a le droit d'expulser les étrangers de son territoire. L'étranger peut en outre être expulsé de l'Empire : 1° lorsqu'il se trouve placé sous la surveillance de la police (art. 39, § 2, Code pénal); 2° par application de certaines dispositions pénales. (Code pénal, art. 362, alinéa 3; loi du 21 octobre 1878, art. 22; loi contre les aspirations socialistes; loi du 4 mai 1874, art. 1, sur l'usurpation des fonctions ecclésiastiques; loi du 4 juillet 1872, art. 2, sur la Société de Jésus.) Dans tous les cas la mesure est prononcée par l'autorité administrative. En Alsace-Lorraine,

(1) Voir notamment en France le décret du 2 octobre 1888, relatif aux déclarations à faire par les étrangers résidant en France.

l'autorité supérieure a même le droit d'expulser les nationaux du territoire alsacien-lorrain. (Loi du 10 décembre 1871, art. 10.)

En Suisse, la Constitution de 1874, art. 10, permet au Conseil fédéral d'expulser du territoire de la Confédération les étrangers qui compromettraient la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

La loi belge du 6 février 1885, votée seulement pour trois ans, mais prorogée depuis, exige, pour l'expulsion de tout étranger, un arrêté *royal* délibéré en conseil des ministres. Il doit en outre être rendu compte aux Chambres de l'application de la loi.

Dans le grand-duché de Luxembourg, l'étranger qui par sa conduite compromet la tranquillité publique ou qui a été condamné à l'étranger pour crimes et délits autorisant l'extradition, peut être expulsé par arrêté du directeur de la justice, délibéré en conseil de gouvernement. (Loi du 26 novembre 1880.)

Les infractions aux arrêtés d'expulsion sont sanctionnées dans toutes ces législations par des dispositions pénales.

En Angleterre, la législation actuellement en vigueur n'autorise pas, en règle générale, l'expulsion d'un étranger. (Voir sur ce dernier point, J. I. P. 1889, p. 357 et suiv.)

Il est cependant certaines lois, édictées par le souverain territorial, qui demeurent inapplicables aux étrangers. Indépendamment de celles qui accordent des droits ou privilèges spéciaux aux nationaux, on peut citer toutes les dispositions ayant trait à la détermination de l'état, de la capacité des personnes, à l'organisation des rapports de famille, celles imposant certaines obligations qui supposent le droit et le devoir de participer directement (obligation morale de voter) ou indirectement (obligation à remplir les fonctions de juré, au service militaire, etc.) au gouvernement du pays et, par suite, la nationalité territoriale.

219. — Il faut enfin reconnaître qu'à leur égard la loi pénale de l'État où ils résident ne revêt pas le caractère qu'elle a vis-à-vis des nationaux. Personnelle (en partie, du moins) pour ceux-ci, elle est strictement territoriale à l'égard des étrangers. En principe, l'étranger n'est soumis à la loi criminelle du pays où il réside qu'à raison des faits punissables commis par lui sur le territoire. Il ne peut être poursuivi pour crimes ou délits perpétrés en pays étranger.

Que l'obligation au respect de la loi pénale d'un État subsiste pour les nationaux, même lorsqu'ils habitent hors de leur patrie, on le comprend facilement. Le lien de sujétion qu'ils

n'ont pas brisé les oblige à l'obéissance envers leur souverain, en tant que cette obéissance est possible pour eux, et nécessaire ou utile pour le fonctionnement régulier de la communauté dont ils sont les membres. Quant à l'étranger, rien de pareil. Pour lui, le caractère obligatoire de la loi criminelle du pays où il réside résulte de sa soumission temporaire à cette loi (*subditus temporarius*), soumission qui dure tout juste autant que la résidence qui en est la cause. Ce lien seul de la résidence l'unit au souverain étranger. Ce lien, il peut le rompre à son gré. Du moment où il l'a rompu, le souverain étranger se trouve, en principe, dépourvu sur lui de tout droit de juridiction. *Cessante ausâ cessat effectus*.

220. — Les principes généraux servant à déterminer l'étendue du droit de juridiction sur les étrangers peuvent être ainsi résumés :

1° L'État a droit de juridiction sur tous les étrangers trouvés sur son territoire ;

2° Il n'a aucun droit de juridiction sur les étrangers résidant hors de ce territoire.

A l'un et à l'autre de ces principes des exceptions doivent être apportées.

221. — *Exceptions au premier principe*. Il est un certain nombre de personnes étrangères qui, bien que se trouvant sur le territoire d'un État, ne sont pas considérées par le droit international moderne comme soumises à son droit de juridiction.

Ce sont :

Les souverains étrangers ;

Les agents diplomatiques des Puissances étrangères ;

Dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient, les nationaux des États occidentaux, en vertu de clauses particulières des traités internationaux.

Il suffit, pour le moment, de constater cette dérogation aux règles générales. J'étudierai l'immunité de juridiction des souverains et des agents diplomatiques étrangers, lorsque je m'occuperai de la représentation de l'État. (Voir chap. VI *infra*.)

La situation des Occidentaux dans les pays d'Orient sera précisée dans le titre consacré à l'étude des Consulats (*eod. loco*).

222. — *Exceptions au second principe.* La règle, aux termes de laquelle l'individu qui n'est uni à un État ni par le lien de sujétion, ni par le lien de résidence, échappe au pouvoir juridictionnel de cet État, est elle-même susceptible de certaines exceptions.

Il est des cas dans lesquels le droit international moderne semble admettre que l'étranger peut être poursuivi pour crimes commis hors du territoire. Ainsi sera-t-il, lorsqu'il aura attenté directement à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. Du moment où l'existence, la conservation même de l'État est en jeu, celui-ci est autorisé à se défendre. L'attaque directe des intérêts vitaux d'une nation justifie la répression, quelle que soit d'ailleurs la nationalité du coupable. Si l'individu n'est pas en principe soumis à l'observation des lois d'une Puissance à laquelle il n'est rattaché ni par le lien de sujétion, ni par le lien de résidence, du moins est-il tenu de respecter sa souveraineté et de ne rien tenter contre elle qui mette immédiatement en danger sa sécurité. Sinon, l'exercice d'un droit exceptionnel de juridiction se justifie par les nécessités de la légitime défense. C'est pourquoi l'on voit nombre de législations autoriser la poursuite des falsifications de monnaies nationales, de sceaux de l'État, des révélations de secrets d'État et des crimes dits de haute trahison, accomplis par des étrangers, même hors du territoire national (1).

(1) *Art. 7 du Code d'instruction criminelle français* : « Tout étranger qui, « hors du territoire de la France, se « sera rendu coupable soit comme « auteur, soit comme complice, d'un « crime attentatoire à la sûreté de « l'État, ou de contrefaçon du sceau « de l'État, de monnaies nationales « ayant cours, de papiers nationaux, « de billets de banque autorisés par la « loi, pourra être poursuivi et jugé « d'après les dispositions des lois fran- « çaises, s'il est arrêté en France ou « si le gouvernement obtient son extra- « dition. »

Art. 7, § 2, du Code pénal hongrois :

« Seront punis, en outre, d'après le « présent Code...

« 1°

« 2° L'étranger qui commet à l'étran- « ger un des crimes ou délits men- « tionnés dans le paragraphe précé- « dent, à l'exception de ceux qui font « l'objet du chapitre II de la deuxième « partie. » (Lèse-majesté, infidélité, sédition, fausse monnaie.)

Code pénal allemand :

« § 4. Pourra néanmoins être pour- « suivi d'après les lois pénales de l'Em- « pire :

« 1° Tout Allemand ou étranger qui, « en pays étranger, se sera rendu cou-

Le gouvernement allemand s'est prévalu de cette règle pour justifier les poursuites qu'il dirigea en 1887 contre M. Schnöbelé, commissaire spécial de police à Pagny-sur-Moselle. Ce fonctionnaire, dont l'arrestation donna lieu à une action diplomatique, et ne fut pas maintenue à raison des circonstances spéciales dans lesquelles elle avait été opérée, était inculpé d'avoir cherché à recueillir et à obtenir des plans de fortification et des informations sur les ressources militaires de l'Allemagne. (Voir *Gazette de l'Allemagne du Nord*, numéro du 28 avril 1887; *Archives diplomatiques*, 1887, t. I, p. 226.) Le mandat d'amener lancé contre lui visait l'art. 4, § 1^{er}, du Code pénal allemand, aux termes duquel les faits de haute trahison contre l'Allemagne accomplis à l'étranger par un étranger, peuvent donner lieu à des poursuites en Allemagne. Mais cette prétention d'appliquer la qualification de crime de haute trahison aux agissements visés dépassait réellement, comme le fait remarquer M. Garraud (*Traité théorique et pratique de droit pénal français*, t. II, p. 542, note 1), la mesure légitime du droit de défense. Le crime de haute trahison ne se conçoit d'ailleurs que très difficilement de la part d'un étranger. Qui dit trahison dit, en effet, violation d'un devoir de fidélité; or, aucun devoir de ce genre n'existe pour les sujets d'un État vis-à-vis d'un gouvernement étranger. (Voir CLUNET, *Questions de droit relatives à l'incident franco-allemand de Pagny*, Paris, 1887, et J. I. P., 1887, p. 385.) On ne pouvait même, suivant cet auteur, considérer comme fait d'espionnage les actes reprochés au commissaire de police de Pagny. « L'individu qui reste chez lui, dit-il, s'abstient de toute incursion personnelle sur le territoire soumis à une autre Puissance, ne peut pas être, soit comme auteur principal, soit comme complice, considéré comme espion. »

Cependant les faits reprochés à Schnöbelé, se rattachant à un crime de haute

pable de *haute trahison* ou du crime de fausse monnaie, ou bien qui, comme fonctionnaire de l'Empire ou d'un des États de la Confédération, aura commis un fait réputé crime ou délit de fonctionnaire dans les lois de l'Empire d'Allemagne. »

Code pénal italien :

« ART. 4. Seront punis d'après la loi italienne, l'Italien ou l'étranger qui auront commis à l'étranger soit un délit contre la sûreté de l'État, etc. (Voir *suprà*, n° 217, note 1.)

« ART. 6. L'étranger qui, hors les cas prévus en l'art. 4, commet, au préjudice de l'État ou d'un Italien, un délit pour lequel la loi italienne prononce une peine restrictive de la liberté dont le minimum ne soit pas inférieur à une année, sera puni suivant la loi italienne, pourvu qu'il soit arrêté dans le royaume... »

« La poursuite n'aura lieu qu'à la

requête du ministre de la justice ou sur la plainte de la partie lésée. Si le délit a été commis au préjudice d'un autre étranger, le coupable sera puni à la requête du ministre de la justice, suivant les dispositions édictées au premier alinéa du présent article, pourvu toutefois... »

Suivent les conditions exigées, qui peuvent se résumer ainsi :

1^o Délit puni en Italie d'une peine restrictive de la liberté d'une durée minimum de trois ans ;

2^o Absence de traité d'extradition ou non-acceptation de l'extradition par les juges naturels (nationaux ou du lieu du délit) ;

3^o Absence d'un jugement d'acquiescement rendu à l'étranger ou d'un jugement de condamnation suivi de l'exécution ou de la prescription de la peine.

trahison commis sur le territoire allemand (voir le rapport de M. de Bismarck à l'ambassadeur de France, *Archives diplomatiques*, 1887, t. I, p. 226), ce fonctionnaire aurait pu être poursuivi en Allemagne comme *complice*, en vertu de ce principe que les tribunaux compétents pour statuer sur le fait principal doivent l'être pour juger le complice, quelle que soit sa nationalité, et en quelque lieu qu'ait été accompli l'acte constitutif de la complicité. (Voir sur ce point Cass., 17 octobre 1834, D. A., v^o *Compétence criminelle*, n^o 142. — Cass., 19 avril 1888, J. I. P., 89, p. 660. — Cass., 13 mars 1891, J. I. P., 91, p. 499.)

225. — Je reconnaitrai encore dans d'autres cas la possibilité de l'exercice du droit de juridiction sur des étrangers pour crimes ou délits commis en dehors du territoire de l'État.

Le premier est celui de piraterie ou vol à main armée commis sur cette partie inoccupée et inoccupable du globe que l'on désigne sous le nom de *haute mer* ou *mer libre*. Les pirates, qui peuvent sans exagération être qualifiés d'*hostes generis humani*, doivent être considérés comme justiciables de la souveraineté, quelle qu'elle soit, qui aura réussi à s'emparer d'eux, alors du moins que les actes de piraterie auront été commis en mer libre (1). Il en serait autrement si ces actes avaient été réalisés dans les eaux territoriales ou littorales d'un État. La préférence, au point de vue du droit de juridiction, devrait alors être attribuée à cet État (2).

Ce principe a été appliqué par la loi française du 10 avril 1825 sur *la sûreté de la navigation et du commerce maritimes*. Cette loi permet de poursuivre en France et de juger comme pirate : 1^o tout individu faisant partie de l'équipage d'un navire ou bâtiment de guerre *quelconque*, naviguant sans être muni des pièces constatant la légitimité de l'expédition ; 2^o tout commandant d'un navire ou bâtiment de guerre armé et porteur de commissions délivrées par deux ou plusieurs États différents ; 3^o tout individu faisant partie de l'équipage d'un navire *étranger* qui, sans être muni de lettres de marque, commettrait des actes de déprédation vis-à-vis de bâtiments français ou de leurs équipages ; 4^o le capitaine et les officiers d'un bâtiment *quelconque* qui aurait commis des actes d'hostilité sous un pavillon autre que celui de l'État dont il aurait reçu commission.

La course ayant été abolie dans les rapports des Puissances signataires de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, les textes de la loi de 1825, qui supposent un navire pourvu de lettres de marque, se trouvent désormais sans application aux bâtiments de ces Puissances.

(1) *Sic*, FIORE, *Droit international codifié*, art. 195. Voir également la sentence de la Cour d'Amirauté anglaise, rapportée par le même, dans

son *Traité de droit international public*, t. I, n^o 494.

(2) *Sic*, FIORE, *Droit international codifié*, art. 196.

224. — Même solution devrait être donnée, quant aux dégradations ou destructions de câbles sous-marins commises en haute mer.

La convention internationale du 14 mai 1884, signée à Paris par vingt-sept États, et relative à la protection des câbles télégraphiques sous-marins, en dehors des eaux territoriales, a établi des règles spéciales de compétence, en ce qui concerne les infractions à ses prescriptions. Le tribunal compétent est celui de l'État auquel appartient le navire à bord duquel a été commis le fait qui donne lieu à la poursuite. Dans le cas où cette disposition ne pourrait recevoir exécution, chacun des États contractants devra réprimer les infractions commises par ses nationaux conformément à ses lois (art. 8). Une loi tendant à réprimer les infractions à cette convention a été promulguée en France le 20 décembre 1884. (Voir le texte de la convention du 14 mars 1884, J. I. P., 1888, p. 843. — Voir aussi, sur la protection des câbles sous-marins, RENAULT, *Protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins*, R. D. I., 1880, t. XII, p. 251 et suiv.; le même, *La protection internationale des câbles sous-marins et la conférence de Paris*, R. D. I., 1883, t. XV, p. 17 et suiv.)

Un arrêt de la Cour de cassation du 17 mai 1839 (D. A., v^o *Compétence criminelle*, n^o 111) a ajouté une quatrième exception au principe en vertu duquel un étranger ne peut être poursuivi dans un État pour crimes commis hors du territoire de cet État. Cette décision vise le cas où il s'agirait d'un fait perpétré au sein de peuplades à demi barbares et ignorantes des principes du droit des gens. La circonstance que la victime était un Français a sans doute exercé quelque influence sur l'esprit de la Cour. (Comparez en sens contraire : Cour d'assises du Sénégal, 20 juin 1882, J. I. P., 1883, p. 281.)

Certaines législations punissent indistinctement tous les crimes et délits commis à l'étranger contre leurs nationaux par un étranger. Telle est la disposition du Code pénal mexicain (art. 186), qui subordonne toutefois la poursuite à la réalisation des conditions suivantes. Il faut : 1^o que l'inculpé arrêté au Mexique s'y soit trouvé de plein gré, ou que son extradition ait été obtenue; 2^o qu'une plainte ait été déposée par la partie lésée; 3^o que l'inculpé n'ait pas été jugé dans le pays où l'infraction a été commise, ou, s'il y a été jugé, qu'il n'ait pas été acquitté, amnistié ou gracié; 4^o que l'acte incriminé ait le caractère délictueux là où il a été commis; 5^o qu'il soit passible au moins d'une peine qu'indique le texte de notre article.

L'application de ce texte a donné lieu, dans ces dernières années, à un conflit entre les États-Unis et le Mexique. Un nommé Cutting, citoyen des États-Unis, fût arrêté au Mexique pour un délit de diffamation commis aux États-Unis envers un Mexicain. Toutes les conditions requises par le texte indiqué plus haut se trouvant réunies, Cutting fut condamné. Le gouvernement des États-Unis protesta contre cette condamnation, qu'il jugeait contraire au droit international, et le Congrès fut lui-même saisi de l'incident. L'affaire était sur le point de s'envenimer, lorsque, la partie lésée ayant retiré sa plainte, Cutting fut remis en liberté. (Voir sur cet incident, J. I. P., 1887, p. 718, R. D. I., 1888, p. 559; *Archives diplomatiques*, 1887, 3, 176.)

Dans un cas comme dans l'autre, le crime a été commis sur

un territoire commun à toutes les nations ; il est attentatoire aux droits et à la sûreté de chacune d'elles. Le droit de juridiction doit donc rationnellement appartenir à celle qui la première se saisit des coupables.

Droit de juridiction sur le territoire et les choses.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 276 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 523 et suiv., p. 463 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, n^{os} 202 et suiv., p. 125 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrrecht*, § 29. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, §§ 45 et suiv., p. 225 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 24, p. 179 et suiv.

225. — Le territoire, les biens immobiliers dont l'ensemble le compose, les choses mobilières même qui y sont situées, sont nécessairement soumis au droit de juridiction absolu de l'État. Sur le territoire et ses dépendances, l'État seul commande et règne souverainement. Il serait inadmissible, en effet, que cet élément essentiel de l'existence de l'État pût être soumis à l'action et à la volonté d'une souveraineté étrangère.

La notion même de l'État suppose un territoire soustrait à l'autorité de toute communauté autre que celle qui l'habite et s'est constituée en individualité distincte. Il est donc inutile d'insister sur le principe lui-même. Tout essai de justification ne pourrait qu'en affaiblir la clarté.

226. — Mais, au principe général qui veut que l'État ait un droit de juridiction absolu sur tout son territoire, ne faut-il pas admettre des dérogations? N'est-il pas des parties intégrantes de ce territoire ou des choses y situées qui échappent à l'autorité du souverain local? C'est aujourd'hui encore une opinion assez accréditée parmi les publicistes que, dans un certain nombre de cas qui vont être précisés, des parties du territoire d'un État, ou des choses qui y sont effectivement situées, doivent être, en vertu d'une fiction juridique, considérées comme n'appartenant pas audit territoire, comme constituant en quelque sorte des enclaves soumises à une souve-

raineté étrangère. La fiction qui conduit à ce résultat a été très nettement désignée sous le nom d'*exterritorialité*.

On la voit appliquée par nombre d'auteurs en matière de droit international :

- a) A l'hôtel des ambassadeurs;
- b) Aux navires de guerre pénétrant dans les eaux territoriales d'un État étranger;
- c) Aux navires postaux et aux bâtiments de commerce se trouvant dans les mêmes eaux;
- d) Au territoire occupé par une armée étrangère.
- e) On a même prétendu en faire bénéficier les locaux occupés par les exposants d'une nation étrangère dans le palais d'une Exposition universelle.

Quelle est sa valeur dans l'une ou l'autre des diverses situations que je viens d'énumérer?

A. — *Exterritorialité de l'hôtel des ambassadeurs.*

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 150 et suiv., p. 131 et suiv. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^{os} 1521 et suiv., p. 320 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 524 et suiv., p. 465. — FIORE, *Droit international codifié*, n^{os} 235 et suiv., p. 131. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, § 42. — DE HEYKING, *L'exterritorialité* (Berlin, 1889). — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, § 122, p. 656 et suiv. — LAURENT, *Le droit civil international*, t. III, n^{os} 1 et suiv., p. 6 et suiv. — ODIER, *Des privilèges et immunités des agents diplomatiques*, Paris 1890, p. 121 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. III, n^{os} et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 70 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 28, p. 199.

227. — A dater du jour où des légations permanentes furent établies, on dut songer à soustraire autant que possible les ambassadeurs à l'autorité et, par suite, à la puissance territoriale de l'État auprès duquel ils se trouvaient accrédités. Pour remplir efficacement leur mandat, la plus grande indépendance vis-à-vis du pouvoir local leur était nécessaire. On comprit qu'il fallait établir à leur profit une sorte d'affranchissement complet de l'autorité du souverain territorial. Une série de privilèges

considérables leur fut rapidement reconnue. Pour justifier cet affranchissement et ces privilèges, la théorie imagina la fiction de l'exterritorialité de leur hôtel et de ses dépendances. Les droits de la souveraineté territoriale s'arrêtent alors tout naturellement au seuil de l'hôtel de l'ambassade considéré comme un prolongement du territoire de l'État représenté. C'est Grotius qui, le premier (1), essaye de donner ainsi une base théorique aux nombreux privilèges reconnus de son temps déjà aux ambassadeurs. Bynkershoek prétend la justifier en observant que l'ambassadeur, n'étant pas venu en un pays étranger pour y fixer son domicile, ne peut être considéré comme sujet du pays qui le reçoit.

Admise ainsi en théorie, la fiction de l'exterritorialité appliquée aux ambassadeurs reçut de la pratique des extensions injustifiables. Au dix-septième siècle, ce n'est plus seulement l'hôtel de l'ambassade qui en bénéficie, c'est tout le quartier qui l'environne. De là le *droit d'asile* et le *droit de franchise des quartiers* qui, comme le constate M. de Heyking (2), « étaient considérés, notamment à Rome, à Madrid, à Venise et à Francfort-sur-le-Mein, pendant l'élection et le couronnement de l'Empereur, comme partie intégrante du « droit diplomatique ». Ce *droit d'asile* ou de *franchise* autorisait tout criminel à chercher, soit dans l'hôtel, soit dans le quartier de l'ambassade, un refuge où les autorités locales ne pouvaient l'atteindre. Les difficultés auxquelles il donna lieu hâtèrent sa disparition. Sa cause immédiate, la fiction d'exterritorialité vit sa sphère d'application réduite, et assez vite on fut d'accord pour en laisser le bénéfice à l'hôtel seul de l'ambassade, et non plus au quartier avoisinant.

La franchise des quartiers donna lieu à un différend célèbre entre Louis XIV et le pape Innocent XI. Ce privilège ayant occasionné à Rome un grand nombre d'abus, Innocent XI en demanda la suppression, à laquelle consentirent tous les princes catholiques. Seul, Louis XIV refusa et envoya à Rome, en qualité d'ambassadeur, le marquis de Lavardin, qui fit son entrée dans cette ville escorté

(1) GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, liv. II, chap. XVIII, § 4, art. 5.

(2) *Op. cit.*, p. 16.

de quatre cents gardes de la marine et de deux cents hommes armés. Ce diplomate prit, en outre, malgré la défense du Pape, possession de ses *quartiers*, aux abords desquels il fit placer des sentinelles. Innocent XI répondit à ce défi par une sentence d'excommunication ; mais la bulle qu'il publia à cet effet fut attaquée *comme d'abus* devant le Parlement de Paris qui, sur les conclusions conformes de l'avocat général Denis Talon, admit l'appel, et supplia le Roi d'employer son autorité pour conserver les *franchises et immunités des quartiers* de ses ambassadeurs dans toute l'étendue qu'elles avaient eue jusque-là. L'arrêt fut affiché, tant à la porte du nonce, à Paris, que dans toute la ville de Rome.

La franchise des quartiers existe encore aujourd'hui dans les pays d'extrême Orient, en Chine et au Japon, au profit des quartiers assignés aux Européens. (Voir les traités du 27 juin 1858 entre la France et la Chine, art. 10; du 9 octobre 1858, entre la France et le Japon, art. 3; de Clercq, t. VII, p. 413 et 512.)

Même ainsi réduite et dégagée des exagérations auxquelles elle avait donné lieu, quelle est sa valeur dans le droit international moderne? Nous n'hésitons pas à la considérer comme un legs gênant des jurisconsultes du dix-septième siècle. La doctrine récente l'abandonne. Laurent s'élève vivement contre elle (1); Ortolan, Pradier-Fodéré, Pinheiro-Ferreira, Esperson, Fiore la rejettent. La pratique des gouvernements se refuse à en accepter les conséquences les plus immédiates, ce qui suffit à prouver la fausseté même de l'idée qui lui sert de base.

Voyons, en effet, quelles en seraient les conséquences :

a) La première et la plus frappante serait le droit d'asile. Nous savons quelle a été sa destinée.

Le droit d'asile n'a pas encore entièrement disparu de la pratique internationale sud-américaine, du moins en tant qu'il a pour but de protéger des délinquants politiques. Lors des révolutions qui troublèrent le Pérou en 1865, plusieurs ministres du gouvernement renversé avaient cherché un asile à la légation de France. Leur arrestation ayant été décidée, le consul de France, chargé des affaires de la légation, fut invité à les livrer. Il s'y refusa en invoquant le droit d'asile, et M. Drouyn de Lhuys, ministre des affaires étrangères, approuva pleinement sa conduite, l'asile diplomatique constituant, dans l'Amérique du Sud, une immunité universellement admise dans les usages internationaux. « La fréquence des révolutions dans les républiques de ce pays, dit avec beaucoup d'à-propos M. Pradier-Fodéré, fait de cet asile un véritable bienfait dont les vainqueurs du moment peuvent avoir à profiter peu de jours après. » (*Cours de dr. dipl.*, t. II, p. 91.) Ces principes ont été appliqués récemment au Chili, à la suite de la révolution qui a renversé le président Balmaceda (août-sept. 1891). En ce qui concerne les délinquants de droit commun, il est hors de doute, tant

(1) *Droit civil international*, t. III, liv. I, chap. II.

en Amérique qu'en Europe, qu'un ministre public ne saurait faire servir son hôtel à soustraire à l'action de la justice du pays où il est accrédité des individus prévenus de crimes ou de délits.

b) Une seconde serait la cessation de tout droit aux privilèges et immunités pour l'ambassadeur, dès qu'il aurait franchi la porte de l'ambassade : situation peu propre, assurément, à garantir son indépendance, et partant inacceptable !

c) Ce n'est pas tout encore ! De l'exterritorialité découlerait l'impossibilité d'appliquer la règle *locus regit actum* aux actes passés par l'ambassadeur, qui devraient ainsi, à peine de nullité, revêtir les formes exigées par la loi nationale de celui-ci.

d) L'hôtel de l'ambassade devrait être exempté de toute contribution foncière dans l'État où il est réellement situé. Les tribunaux locaux devraient se déclarer incompétents en toute action réelle y relative.

On pourrait faire encore produire à la fiction d'exterritorialité bien d'autres résultats également inadmissibles (1).

Non seulement elle est condamnée par ce fait qu'on n'en peut déduire les conséquences les plus simples et les plus logiques ; mais elle l'est encore par son impuissance à rendre compte de certaines immunités reconnues aux agents diplomatiques. Je n'en veux donner qu'un exemple. Lorsque j'étudierai les privilèges des agents diplomatiques (voir chap. v, *Représentants des États*), je serai amené à leur reconnaître celui de l'immunité de juridiction tant en matière civile qu'en matière criminelle. Or, dans un pays soumis au Code civil français, l'exterritorialité est insuffisante pour expliquer cette immunité en matière civile. Car, aux termes de l'article 14 dudit Code, l'étranger domicilié *en pays étranger*

(1) En 1865, un malfaiteur russe, après avoir commis une tentative d'assassinat dans l'intérieur de l'ambassade de Russie, avait été arrêté sur la réquisition de l'ambassadeur et livré aux autorités françaises. Le gouvernement russe demanda son extradition en s'appuyant sur l'exterritorialité des hôtels d'ambassade. Elle lui fut refusée, et,

bien que le délit eût été commis dans l'hôtel même, les tribunaux français se considérèrent comme compétents.

Affaire Nikitschenkow. (Voir Cassation, 13 octobre 1865, S. 65. 1. 33, D. P. 66. 1. 334. — V. aussi trib. de l'Empire allemand, 26 novembre 1880, *Journal du droit international privé*, 1882, p. 326.)

peut être assigné par un Français devant les tribunaux français. Et cependant l'ambassadeur n'en est pas justiciable en principe.

Mais alors, comment s'expliquer que la fiction ait passé de la théorie dans la pratique, qu'elle soit encore admise aujourd'hui par certains auteurs, et invoquée par les gouvernements en diverses occasions? Je laisse ici la parole à M. de Heyking (1).

« La raison en est, écrit-il, qu'on a trouvé plus commode de
« s'en tenir au vague de la fiction, pour ne pas suivre le che-
« min difficile de l'indication précise de chaque privilège
« exterritorial en particulier. On se plaît à faire des abstrac-
« tions hardies. . . . Au lieu de préciser l'étendue des pri-
« vilèges accordés, on tranche le nœud souvent embrouillé de
« l'interprétation, par une décision aussi judicieuse que sub-
« tile : L'ambassadeur est censé être. . . . On s'arrête à ce
« raisonnement et on croit avoir tout dit ! »

B. — *Exterritorialité des navires de guerre pénétrant dans les eaux littorales ou territoriales étrangères.*

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 321, rem. 2^e, p. 201. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n^o 474 et suiv., et t. III, n^o 1550, p. 337 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^o 537 et suiv., p. 474 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, n^o 209, 226-231, et *Appendice*, p. 540. — GARRAUD, *Traité de droit pénal français*, t. I, p. 207. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, § 79, p. 179. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, § 87, p. 434 et suiv. — DE NEUMANN, *Eléments de droit des gens moderne*, § 83, p. 85 et suiv. — PERELS, *Droit international maritime*, § 14, p. 111 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 28, p. 199. — SUMNER-MAINE, *Le droit international, la guerre*, p. 114 et suiv. — ORTOLAN, *Diplomatie de la mer*, t. I, p. 186 et suiv. — PHILLIMORE, *Commentaries upon international law*, t. I, § 341. — DE HEYKING, *L'exterritorialité*, § 44.

228. Le navire de guerre qui pénètre dans les eaux littorales ou territoriales d'un État étranger est affranchi du droit de juridiction qui, normalement, appartient à la souveraineté locale,

(1) *Op. cit.*, p. 37.

sur son territoire maritime. C'est là un point hors de conteste dans le droit international moderne. Mais pourquoi ? Est-ce là simplement l'effet d'une renonciation tacitement consentie par le souverain territorial à l'exercice de ses droits de souveraineté ? Est-ce l'effet d'une exterritorialité fictive analogue à celle dont on a voulu faire bénéficier les hôtels des ambassadeurs ? Nullement, à notre avis. Il ne peut être ici question ni d'une renonciation plus ou moins libre à l'exercice de la souveraineté, ni d'une application nouvelle de la fiction d'exterritorialité. Le droit de juridiction du souverain territorial ne s'exerce pas, parce qu'il ne peut pas s'exercer sur territoire étranger, et qu'*en réalité* le bâtiment de la marine militaire d'un État étranger est *toujours et partout* territoire étranger.

Le navire de guerre, ainsi que le fait très bien observer Fiore (1), « est une forteresse flottante de l'État auquel il appartient ». « C'est un édifice sur lequel la souveraineté commande non seulement par ses lois, mais par l'intermédiaire des fonctionnaires publics qui la représentent. » C'est donc bien en toute réalité une parcelle flottante du territoire dont il porte le pavillon. Lorsqu'il entre dans les eaux d'un État, il constitue immédiatement, *en fait*, une enclave étrangère dans ce territoire. Sa situation, au point de vue de l'exercice du droit de juridiction par le souverain des eaux, nous semble donc devoir être déterminée ainsi : 1° la juridiction sur le navire lui-même, sur toutes les personnes et choses qu'il renferme, appartient au souverain national du bâtiment ; 2° la juridiction sur les eaux dans lesquelles le navire pénètre ne cesse pas d'appartenir au souverain du territoire adjacent.

J'aurai à déterminer d'une façon plus précise la situation faite aux navires de guerre dans les eaux territoriales étrangères, lorsque j'étudierai les règles spéciales au droit international maritime.

(1) *Droit international public*, t. I, n° 550.

C. — *Exterritorialité des bâtiments de commerce dans les eaux étrangères.*

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 319 et 320. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n^{os} 451 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 537 et suiv., p. 475 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, n^{os} 219-225. — GARRAUD, *Traité de droit pénal français*, t. I, p. 207. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, § 87, p. 436 et suiv. — DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne*, § 83, p. 85 et suiv. — PERELS, *Droit international maritime*, § 13, p. 82 et suiv. — SUMNER-MAINE, *Le droit international, la guerre*, p. 114 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 28, p. 199. — ORTOLAN, *Diplomatie de la mer*, t. I, liv. II, chap. XIII. — MASSÉ, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, t. I, n^o 527.

229. Tant que le bâtiment marchand navigue en haute mer, il ne peut être soumis qu'à une seule juridiction, celle du pays dont il porte le pavillon. Mais lorsqu'il accède dans les eaux littorales ou territoriales étrangères, quelle va être sa condition juridique? Doit-on le considérer comme parcelle flottante du territoire de l'État auquel il appartient, l'assimiler ainsi au vaisseau de guerre et, partant, l'exempter d'une façon absolue de la juridiction locale? ou bien, au contraire, le traiter comme toute chose située sur le territoire de l'État étranger auquel il accède, et le soumettre entièrement au droit de souveraineté de cet État? On reconnaît généralement qu'il est impossible d'assimiler entièrement le bâtiment marchand au navire de guerre, et de le réputer parcelle flottante du territoire de l'État dans des eaux étrangères. Aucune des raisons conduisant à reconnaître cette qualité au bâtiment de guerre ne s'applique au navire de commerce qui ne porte pas dans ses flancs les délégués de la souveraineté de l'État auquel il appartient, qui ne représente pas d'une façon positive, comme un bâtiment de guerre, l'autorité officielle de la mère patrie, à laquelle il ne peut continuer à être rattaché que par une fiction juridique, fiction ayant, comme toutes autres, nécessairement des limites. Faut-il ajouter que si l'exterritorialité naturelle des navires de guerre présente peu de danger, à

raison des garanties offertes par leur organisation militaire, l'ordre et la discipline rigoureuse qui règnent à leur bord, il n'en serait plus de même en ce qui concerne les bâtiments marchands? Considérations théoriques et considérations pratiques semblent donc se réunir ici pour faire rejeter l'exterritorialité des vaisseaux de commerce (1).

Faut-il alors conclure à l'entière et absolue soumission du navire marchand à la souveraineté territoriale, et, en particulier, à son droit de juridiction, le traiter purement et simplement comme on traiterait une chose mobilière appartenant à un propriétaire étranger et située sur le territoire de l'État?

Telle est bien, en théorie pure, la solution commandée par les principes, alors du moins que le bâtiment se trouve dans les eaux territoriales proprement dites, ports, havres, rades, fleuves, etc. En fait, la pratique suivie par la plupart des États y apporte des tempéraments, et, dans une certaine mesure, affranchit le navire de la juridiction territoriale. (Voir à ce sujet, au chap. VIII, la détermination de la condition juridique des navires de commerce.)

250. — Il est une catégorie de bâtiments de commerce à laquelle les usages modernes font une situation particulièrement favorable. Ce sont les navires chargés par un gouvernement du service des correspondances postales, et généralement subventionnés par lui. L'importance, au point de vue des relations internationales, du service public dont ces bâtiments sont chargés, l'intérêt qu'ont toutes les nations à la régularité et à la célérité de l'échange des correspondances postales, ainsi que les garanties particulières qu'offrent ordinairement les états-majors et équipages des bâtiments en question, ont amené les gouvernements à leur reconnaître une sorte d'inviolabilité, et à renoncer vis-à-vis d'eux, dans une assez large mesure, à l'exercice de leur droit de juridiction. Ce serait toutefois se tromper gravement que de croire à leur assimilation absolue aux bâtiments de la marine militaire. Cette assimilation serait

(1) Voir en sens contraire, HAUTEFEUILLE, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. I, p. 290.

parfaitement irrationnelle, puisqu'ils ne sont pas comme ceux-ci porteurs d'une partie de la puissance militaire de l'État auquel ils appartiennent. La vérité est que, pour les motifs déjà déduits, ils se voient accorder certaines immunités dont ne jouissent pas les navires de commerce ordinaires, mais qui peuvent s'expliquer et se justifier sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'idée d'exterritorialité.

Ces immunités, qui consistent dans l'insaisissabilité des navires chargés du service postal, ont été stipulées dans la plupart des traités de commerce et de navigation passés par la France, ainsi que dans les conventions spéciales aux paquebots-poste. (Voir les conventions entre la France et l'Italie, du 20 novembre 1875, art. 14, J. I. P. 1885, p. 519; entre la France et l'Espagne, du 6 février 1882, art. 28, J. I. P. 1882, p. 675; entre la France et l'Autriche, du 9 avril 1884, art. 10, de Clercq, t. XIV, p. 343; entre la France et le Mexique, du 27 novembre 1886, art. 25, J. I. P. 1888, p. 851; entre la France et l'Angleterre, du 3 août 1890, art. 5, J. I. P. 1891, p. 666 C. pr. sur le même sujet, GUILLIBERT, de l'insaisissabilité des navires postaux, J. I. P. 1885, p. 515.)

D. — *Exterritorialité du territoire occupé par une armée étrangère.*

BIBLIOGRAPHIE. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^{os} 1560. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 328 et suiv. — *Droit international codifié*, n^{os} 265 et suiv. — GARRAUD, *Traité de droit pénal français*, t. I, p. 208. — DE HEYKING, *L'exterritorialité*, § 48. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 541.

251. — L'occupation d'une partie du territoire d'un État par une armée étrangère peut s'effectuer dans deux conditions bien différentes. Elle est autorisée, acceptée par le souverain du territoire occupé, ou subie par lui contre son gré.

252. — I. En temps de paix, un groupe de troupes étrangères peut avoir été autorisé par un État à traverser son territoire en vertu d'une de ces conventions dites *conventions d'étapes*, si fréquentes jadis en Allemagne, où la situation enclavée de différentes parties d'un même État les rendait nécessaires (1).

(1) Voir dans DE HEYKING, *op. cit.*, l'énumération et la date des plus importantes.

On peut citer, comme exemple de convention de ce genre, celle qui intervint lors de la paix de Nimègue, entre Louis XIV et l'empereur d'Allemagne, et qui concédait au roi de France un droit de passage sur certains territoires de l'Empire, pour lui permettre d'atteindre le duché de Clèves et de continuer la lutte contre l'Électeur de Brandebourg.

Plus récemment, lors de la guerre turco-russe de 1877, la Russie obtint de la Roumanie le droit de passage sur son territoire pour pénétrer en Bulgarie (traité du 16 avril 1877).

Il se peut également que des troupes étrangères occupent en pleine paix, et du consentement même du souverain local auprès duquel elles jouent un rôle protecteur, le territoire qui lui est soumis. Telle était la situation à Rome pendant les années 1849 à 1866 et 1867 à 1870.

On sait qu'à la suite du meurtre du comte Rossi (15 novembre 1848), Pie IX s'était réfugié à Gaète, dans le royaume de Naples (24 novembre), et que, quelques semaines après, la république avait été proclamée dans la capitale des États romains (9 février 1849). Sur la demande du Pape, une armée française, commandée par le général Oudinot, débarqua à Civita-Vecchia (avril 1849) et s'empara de Rome (29 juin). L'autorité pontificale fut rétablie; mais, pour la maintenir, le gouvernement français dut laisser dans la Ville éternelle un corps de troupes qui y séjourna jusqu'en 1866. L'évacuation, qui eut lieu à cette époque, fut opérée en exécution de la convention du 15 septembre 1864 entre la France et l'Italie, par laquelle Victor-Emmanuel « s'engageait à ne pas attaquer Rome et à empêcher, même par la force, toute attaque venant de l'extérieur contre ledit territoire ». Mais à peine l'armée française s'était-elle éloignée, que les incursions des bandes garibaldiennes, très mollement réprimées et même favorisées sous main par le ministère italien, contraignirent Napoléon III à une seconde occupation. Deux divisions, commandées par le général de Failly, débarquèrent dans les États de l'Église le 30 octobre 1867 et défrirent complètement Garibaldi au combat de *Mentana* (21 novembre). L'occupation se continua jusqu'en 1870. A cette époque, la guerre ayant éclaté entre la France et la Prusse, les troupes françaises furent rappelées (23 juillet).

L'Espagne a été, au commencement de ce siècle, occupée par les Français dans des circonstances analogues. Lorsque, à la suite de la révolution de 1820, Ferdinand VII eut été, avec l'assistance de la France, rétabli comme roi absolu (août 1823), une convention entre ce souverain et Louis XVIII stipula que l'armée française resterait encore en Espagne, afin de permettre à Ferdinand « de recomposer son armée sur les bases de l'ordre et de la discipline et de consolider son gouvernement » (9 février 1824). L'évacuation définitive eut lieu en 1828.

Aujourd'hui encore, certains pays sont occupés par des armées étrangères. C'est ainsi que, en vertu de l'article 25 du traité de Berlin, l'Autriche occupe la Bosnie et l'Herzégovine, qui font partie de l'Empire ottoman; c'est ainsi encore que, depuis l'intervention militaire de l'Angleterre dans les affaires de l'Égypte (1882), ce pays est occupé par les troupes anglaises.

La présence de troupes armées sur un territoire étranger se réalisera encore au cas où l'alliance de deux Puissances les amène à poursuivre ensemble une guerre dont le territoire de l'une d'elles est le théâtre. Telle fut la raison de la présence des troupes françaises sur le territoire piémontais en 1859.

Dans ces diverses hypothèses, c'est un principe reçu d'une façon incontestée en droit international que le corps de troupes d'occupation échappe absolument à la juridiction du souverain territorial. « L'armée est, comme le navire de guerre, non seulement le représentant, mais le porteur réel de la souveraineté de son pays, et voilà où est la raison de son exterritorialité. »

Il en résulte que le corps étranger considéré « *uti universitas* » échappe à la juridiction du souverain territorial. Les délits commis par un quelconque de ses membres ne peuvent être poursuivis que par les autorités militaires, alors tout au moins qu'ils ont été commis dans le périmètre régulier d'occupation. L'auteur du délit réfugié sur une autre partie du territoire de l'État occupé pourrait être réclamé par elles et devrait leur être remis pour être jugé. D'autres conséquences également importantes en matière de douanes, d'impôts, devraient être tirées de l'idée de l'exterritorialité de l'armée d'occupation.

Ce qui importe surtout, c'est de bien comprendre la nature de cette exterritorialité. Elle ne s'applique pas, en réalité, au territoire occupé lui-même. Le souverain légitime y conserve l'exercice du droit de juridiction sur toutes personnes ne faisant pas partie des troupes étrangères. Elle est essentiellement personnelle à celles-ci.

255. — II. Il en est autrement au cas d'occupation subie en temps de guerre par l'un des adversaires que la fortune des armes a contraint à laisser envahir par l'autre une partie de son territoire. Dans cette hypothèse, sur laquelle j'aurai à revenir au chap. VII avec plus de détails, l'exterritorialité est bien réelle. Le pouvoir occupant remplace, vis-à-vis de toutes personnes et choses trouvées dans les provinces occupées, le souverain légitime qui vient d'en être chassé. Peu importe

d'ailleurs la situation établie en fait à la suite de l'occupation. Que les autorités locales aient consenti à continuer leurs fonctions, ou que l'occupant, sur leur refus, ait dû se substituer à elles; cela importe peu. C'est toujours au nom de l'occupant que le droit de souveraineté et de juridiction se trouve exercé. Il y a donc bien ici une véritable et réelle exterritorialité du pays occupé.

E. — *Exterritorialité des locaux des sections étrangères dans une Exposition internationale.*

254. — Pour assurer le succès d'une Exposition internationale et faciliter l'envoi et l'exhibition des produits de l'industrie étrangère, la plupart des législateurs accordent à ces produits certains privilèges : exemption de droits de douane à l'entrée, insaisissabilité pendant toute la durée de l'Exposition. On a prétendu justifier les privilèges accordés, et en étendre même le cercle au delà des termes stricts des dispositions législatives qui les concèdent, en invoquant une prétendue exterritorialité (1) des locaux occupés par les sections étrangères. C'est là évidemment une exagération inacceptable. L'admission d'un pareil privilège, que rien ne nécessite, entraînerait une telle confusion de juridiction que toute Exposition internationale deviendrait en pratique impossible. Il est évident, d'ailleurs, que pareille fiction n'aurait une ombre de raison d'être qu'au cas de *participation officielle* des gouvernements étrangers.

Des privilèges ont été accordés aux exposants lors des deux dernières Expositions internationales de 1878 et de 1889. Les lois spéciales du 8 avril 1878 (J. I. P. 78, p. 190) et du 30 octobre 1888 (*ibid.* 88, p. 706) ont suspendu les déchéances prononcées par l'article 32, §§ 2 et 3, de la loi du 5 juillet 1844 sur les brevets d'invention. La loi de 1888, plus complète que celle de 1878, a décidé, en outre, que les objets brevetés en France ou pour lesquels il aurait été effectué en France un dépôt de dessin ou de modèle de fabrique (loi du 18 mars 1806, art. 15), ou sur lesquels aurait été apposée une marque de fabrique déposée en

(1) Voir DE HEYKING, *op. cit.*, § 51, p. 162.

France (loi du 23 juin 1857, art. 2), ne pourraient être saisis *que par description* dans l'intérieur de l'Exposition. La même loi a affranchi de toute saisie soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'Exposition, les objets exposés par des étrangers au cas où le saisisant ne serait pas protégé dans le pays auquel appartient le saisi. Comp. sur la prétendue exterritorialité des sections étrangères dans une Exposition. Trib. civ. Seine, 2 juin 1890, J. I. P. 91, p. 659; V. aussi CLUNET, *De la saisie des objets appartenant aux exposants français ou étrangers*, J. I. P. 1878, p. 81 et suiv., 197 et suiv. LYON-CAEN, *note* J. I. P. 1878, p. 448. Cet auteur se place au point de vue de l'application des règlements édictés en Autriche à l'occasion de l'Exposition de 1873. CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^{os} 1561 et suiv., p. 342 et suiv.

Droit de domaine ou de souveraineté territoriale.

La notion même de l'autonomie de l'État en général suppose, au profit de celui-ci, un droit supérieur et exclusif sur une partie de la sphère terrestre constituant ce que l'on appelle son territoire. Ce droit, qui a des analogies évidentes avec la propriété du droit civil, est généralement désigné sous les noms de *droit de domaine* ou de *souveraineté territoriale*.

J'ai déjà, en étudiant les éléments constitutifs des États, déterminé sa nature, son objet, ainsi que les attributs et pouvoirs qu'il confère. (Voir chap. II, n^{os} 88 et suiv.)

§ 3. — *Droit d'indépendance.*

BIBLIOGRAPHIE. — (V. la Bibliographie du § précédent.)

255. — Le droit d'indépendance n'est pas autre chose que le droit de souveraineté exercé dans les relations que l'État entretient avec les autres membres de la société internationale. L'État est indépendant en ce sens qu'il ne reconnaît aucune autorité supérieure pouvant lui imposer une direction ou une solution dans les questions de politique extérieure qui mettent en jeu ses intérêts.

De cette idée même de l'indépendance des États dans leurs relations réciproques résulte :

1^o Le droit pour chacun d'eux de négocier et traiter libre-

ment avec les autres en ne tenant compte que de ses intérêts propres et des intérêts généraux de la société internationale ;

2° Le droit d'envoyer auprès des autres États des représentants (agents diplomatiques) chargés de sauvegarder et défendre ses intérêts dans toutes les questions soulevées par le jeu des rapports entretenus avec la souveraineté étrangère près de laquelle ils sont accrédités ;

3° Enfin, le droit de prendre au besoin, vis-à-vis d'une autre personne internationale, telles mesures de rigueur qui pourront être nécessaires pour la sauvegarde de son existence ou de sa prospérité (droit de représailles, de rétorsion, droit de guerre). De l'idée même de la souveraineté et de l'indépendance absolue des États résulte l'impossibilité pour eux de recourir à une autorité supérieure qui ne peut pas exister. À défaut de tout pouvoir capable de restaurer entre eux l'autorité du droit violé, force est bien de leur reconnaître la faculté de se faire justice eux-mêmes et, par suite, de choisir librement la voie de contrainte à employer. — Des mêmes considérations résulte également le droit pour tout État de se refuser, en cas de contestation internationale, à accepter la solution ou les moyens de solution proposés par d'autres États (refus des bons offices, de médiation, d'arbitrage).

En résumé, l'indépendance ou souveraineté extérieure des États se traduit au dehors par l'exercice de trois droits principaux :

- 1° Le *droit de négociation et de traité* ;
- 2° Le *droit de représentation ou de légation* ;
- 3° Le *droit d'action coercitive*, et par conséquent au besoin le *droit de guerre*.

Les règles relatives à l'exercice de ces droits forment la partie la plus considérable du droit international moderne. On les trouvera exposées aux chapitres v, vi et vii.

SECTION IV

IMMUNITÉ DE JURIDICTION DES ÉTATS ÉTRANGERS.

BIBLIOGRAPHIE. — BAR (VON), *Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions contre les gouvernements et les souverains étrangers*, J. I. P. 1885, p. 645 et suiv. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n° 1460, p. 286. — CEVELIER, *De l'incompétence des tribunaux à l'égard de gouvernements étrangers et de la situation de l'État du Congo en Belgique*, R. D. I. 1888, p. 109 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n° 424, p. 369. — FIORE, *Droit international codifié*, nos 200 et 201, p. 124. — GABBA, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des souverains et États étrangers*, J. I. P. 1888, p. 180 et suiv.; 1889, p. 538 et suiv.; 1890, p. 25 et suiv. — HARTMANN, *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les États et les souverains étrangers*, R. D. I. 1890, p. 425 et suiv. — HOLTZENDORFF, *Incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner une saisie-arrêt sur des biens appartenant aux gouvernements étrangers*, J. I. P. 1876, p. 431. — LAURENT, *Droit civil international*, t. III, nos 35 et suiv., p. 55 et suiv. — PRADIER-FODÈRE, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 103 et suiv. — SPÉE, *Compétence des tribunaux nationaux à l'égard des souverains et des États étrangers*, J. I. P. 1876, p. 339 et suiv.; 435 et suiv. — PIOT, *Des règles de compétence applicables aux États et souverains étrangers*.

256. — L'idée même de l'autonomie et de l'indépendance des États s'oppose à ce que l'un quelconque d'entre eux puisse être considéré comme soumis aux lois et actes émanés d'un autre État. Il est plus clair que le jour que reconnaître à un État le droit de formuler des dispositions générales ou des décisions particulières obligatoires pour une autre Puissance, serait simplement refuser à celle-ci l'indépendance à laquelle elle a droit. Il ne peut donc faire aucun doute qu'un État ne saurait être, en aucune façon, soumis à l'exercice du droit de juridiction d'une Puissance étrangère, sous quelque forme d'ailleurs que ce droit tende à se traduire.

Le principe de l'immunité de juridiction appartenant à un État vis-à-vis de tous autres reçoit des applications intéressantes et donne lieu à quelques difficultés en matière judiciaire.

« Il ne nous semble pas, écrit M. Gabba (1), qu'il existe une

(1) GABBA, *loc. cit.*, J. I. P. 1889, p. 551.

« vérité plus manifeste que celle-ci : tout acte de juridiction civile ou pénale est un acte de souveraineté. Si un État fait juger ses faits propres par un État étranger, il se soumet ainsi à la souveraineté de cet État, ce qui est manifestement impossible. » De là la conséquence évidente de l'incompétence nécessaire des tribunaux d'un État dans les contestations où une Puissance étrangère est partie ; de là également l'impossibilité de procéder sur le territoire d'un État, grâce au concours des autorités locales, à des voies d'exécution sur des choses appartenant à un autre État.

257. — A. *Incompétence des tribunaux.* — Le principe de l'incompétence des tribunaux locaux au regard d'un État étranger est unanimement accepté pour le cas où cet État serait appelé en justice à raison d'actes passés par lui dans l'exercice même de son droit de souveraineté, de sa haute mission administrative. Qu'à raison de ces actes, dits actes de gouvernement, il échappe entièrement à la juridiction civile ou pénale de toute autre Puissance, nul ne saurait y contredire sans nier par là même le droit d'autonomie et d'indépendance réciproque des États.

C'est donc sans aucune hésitation possible que les tribunaux français ont dû se déclarer incompétents :

a) Sur une demande en dommages-intérêts formée par une Française contre le Tzar pour saisies prétendues illégales et arrestation arbitraire en Russie (1) ;

b) Sur une demande en réparation du préjudice causé par les agents du gouvernement égyptien (bris de scellés, enlèvement d'objets mobiliers) (2).

Dans ces hypothèses et toutes autres analogues, l'exercice d'un droit de juridiction équivaldrait à un véritable contrôle des actes de la puissance publique étrangère et, par suite, serait la violation d'une règle fondamentale du droit des gens.

258. — La consécration des mêmes principes ne pourra non plus souffrir difficulté lorsqu'il s'agira de contrats passés par l'État étranger avec des tiers, alors du moins que, dans ces contrats, l'État figurera comme gouvernement et agira, stipu-

(1) Paris, 23 août 1870 (S. 71. 2. 6). | (2) Trib. Seine, 5 février 1874.

lera ou promettra pour assurer l'administration générale du pays et la marche des services publics.

Application a été faite par la jurisprudence française et belge :

a) A une demande en paiement de fournitures et objets d'équipement militaires livrés au gouvernement hellénique (1);

b) A une demande en paiement de munitions fournies par une société belge au gouvernement bulgare (2).

Ce sont là d'ailleurs des solutions admises par la jurisprudence de tous les pays.

259. — Mais l'accord ne subsiste plus, lorsqu'il s'agit d'actes passés par l'État *jure privato*, c'est-à-dire non plus comme souverain et pour remplir sa haute mission de gouvernement, mais à titre de particulier.

Il s'agit, par exemple, d'opérations commerciales entreprises au nom de l'État et produisant des créances au profit de tiers. C'est, si l'on veut, un des trop nombreux États qui se sont faits entrepreneurs de transports par chemin de fer, qui se voit assigné en pays étranger par un expéditeur ou un destinataire. Le principe de l'immunité de juridiction va-t-il encore subsister au profit de l'État appelé à répondre d'un acte passé par lui exclusivement en qualité de personne civile ordinaire?

On a soutenu que dans cette hypothèse le droit de souveraineté de l'État étranger n'était exposé à aucune atteinte et que, par suite, l'immunité de juridiction n'avait plus de raison d'être (3). L'État, dit-on, a en quelque sorte deux aspects. Il est personne publique dans la majorité des cas; dans d'autres, il est purement et simplement personne privée. Quand il agit en la première qualité, c'est-à-dire « *jure imperii* », l'immunité de juridiction s'impose comme conséquence nécessaire du principe de la souveraineté. Il en est autrement lorsqu'il se présente comme personne privée. La compétence d'une juridiction

(1) Trib. Seine, 22 avril 1890 (J. I. P. 1890, p. 288).

(2) Trib. Bruxelles, 29 décembre 1888 (*Droit*, 20 janvier 1889).

(3) Voir notamment, en ce sens, DEMANGEAT, *Traité de droit interna-*

tional privé de Foelix, édit. 1866, note a, p. 418. — BAR, *Internationales Privat. und Strafrecht*, Hannover, 1862, p. 502. — LAURENT, *Droit civil international*, t. III, p. 44.

étrangère admise conformément aux principes reçus en droit international privé n'implique alors aucun contrôle de l'exercice de son droit de souveraineté, et l'on peut, sans inconvénients, le soumettre aux règles applicables aux simples particuliers.

Je repousse sans hésitation ce tempérament à la règle de l'immunité de juridiction, et cela pour deux raisons :

1° Il sera, en pratique, toujours fort difficile de distinguer les cas où l'État aura agi en exécution de son droit de haute administration de ceux où il n'agira qu'à titre de personne privée. J'irai même plus loin et j'affirmerai que l'État ne passe aucun acte, n'intervient dans aucun rapport juridique, sans que l'acte soit, directement ou indirectement, motivé par la nécessité de remplir sa haute mission gouvernementale. L'État qui, par exemple, se constitue entrepreneur de transports, qui se réserve tel ou tel monopole de fabrication ou de vente, n'agit jamais en définitive que pour sauvegarder les intérêts généraux de la société qu'il doit conduire à sa fin. Il comprend bien ou mal sa mission; cela importe peu. Si l'on va au fond des choses, il ne peut jamais se présenter *exclusivement comme personne privée*. Il est faux de dire qu'il doit être assimilé par exemple à un commerçant ordinaire. Car, lors même qu'il se livre à des actes de commerce, le but qu'il poursuit n'est pas la spéculation, la réalisation de bénéfices par l'exercice de telle ou telle industrie. Ce but est toujours plus élevé. C'est la satisfaction des intérêts généraux de la communauté politique qui le constitue.

2° En pratique, la soumission de l'État étranger à une juridiction locale serait une satisfaction purement platonique, car il demeurera toujours impossible de mettre à exécution forcée la décision rendue. D'une part, il est certain qu'elle sera toujours non avenue sur le territoire de l'État condamné. D'autre part, elle ne pourra non plus sortir à effet sur le territoire même où elle aura été rendue. Dans la majorité des cas, l'État étranger n'y possédera ni meubles ni immeubles sur lesquels on puisse exécuter. En possédât-il, il en serait de même; car, ainsi que je le montrerai tout à l'heure, le principe de l'indépendance des souverainetés les soustrait à tout acte d'exécution forcée.

Je maintiens donc, même lorsqu'il s'agit d'actes passés par l'État à titre purement privé (si cela est possible!), le bénéfice de l'immunité de juridiction. C'est la solution à laquelle semble s'être arrêtée la jurisprudence française (1). Le système de l'incompétence est également celui que paraît adopter la jurisprudence anglaise, malgré quelques décisions contradictoires. La jurisprudence italienne, au contraire, se refuse généralement, dans les hypothèses visées, au maintien du bénéfice de l'immunité de juridiction (2).

240. — L'immunité de juridiction, qui en toute occasion doit être reconnue aux États étrangers, leur appartient non seulement lorsqu'ils sont actionnés en la personne de leurs fonctionnaires ou représentants et agents directs (3), mais en celle de l'intermédiaire, quel qu'il soit, qu'ils ont autorisé à agir pour eux. C'est ainsi notamment que le banquier qui a négocié l'émission d'un emprunt pour le compte d'un gouvernement étranger, et qui se trouve ensuite actionné en responsabilité par les souscripteurs lésés, peut, au nom du gouvernement étranger dont il n'a été que le mandataire vis-à-vis du public, opposer l'incompétence des tribunaux locaux (4).

Il n'en serait autrement qu'autant que l'action serait fondée sur la faute ou les agissements personnels de l'intermédiaire, qui, dans cette hypothèse, ne pourrait plus être considéré et traité, relativement à cette faute ou ces agissements, comme le représentant de l'État étranger (5).

241. — A l'application du principe général de l'incompétence des tribunaux locaux vis-à-vis des États étrangers une exception ou dérogation doit être apportée.

Il est évident que l'État a le droit de renoncer au bénéfice

(1) Voir notamment, trib. Lille, 26 juin 1885, *Dictionnaire de droit international privé*, v^o *Souverain*, n^o 27 bis.

(2) Voir C. DE LUCQUES, 22 mars 1887, et la note (J. I. P., 1889, p. 335).

(3) Voir Nancy, 31 août 1871 (S. 71. 2. 129). Action introduite contre les préposés de l'intendance allemande.

(4) Sic, Paris, 26 février 1880 (*Droit*, 3 mars 1880). — Cassation, 1^{er} mai 1883. — Paris, 22 mars 1889 (*Droit*, 28 mars 1889).

(5) Voir Paris, 25 juin 1877 (J. I. P. 1878, p. 179). — Bruxelles, 4 août 1877 (*eod.* 1878, p. 515). — Rennes, 16 novembre 1885 (*Gaz. Pal.*, 24 novembre 1885).

de l'immunité et peut se soumettre volontairement à la juridiction étrangère soit expressément, soit tacitement.

Il y aura *renonciation expresse* :

1° Quand l'État, se portant demandeur, assignera un particulier pour dettes civiles devant une autorité judiciaire étrangère ;

2° Quand une Convention internationale antérieure reconnaîtra en principe la compétence réciproque des tribunaux de deux États dans les contestations où l'un d'eux peut se trouver impliqué sur le territoire de l'autre ;

3° Lorsque plusieurs États formant une confédération auront, dans le pacte constitutionnel, attribué juridiction sur chacun d'eux, dans des limites plus ou moins étendues, à une haute magistrature fédérale. C'est ainsi que la Cour suprême des États-Unis exerce une autorité politique et judiciaire sur les divers États composant la confédération. Encore n'est-ce pas là une véritable dérogation au principe. Car la juridiction n'est pas, à proprement parler, exercée par un *État étranger*.

La Cour suprême de Washington est saisie actuellement d'une réclamation du gouvernement canadien contre l'État d'Alaska. Le différend s'est élevé à la suite de la capture et de la saisie de navires anglais et canadiens qui s'étaient livrés à la pêche du phoque dans la mer de Behring. L'État d'Alaska prétendit considérer cette mer comme une mer fermée appartenant aux États-Unis, inaccessible aux pêcheurs étrangers. Les négociations diplomatiques entre l'Angleterre et les États-Unis traînant en longueur, le ministre de la justice du Canada demanda à la Cour fédérale d'ordonner mainlevée de la saisie. Cette haute juridiction a, par un arrêt en date du 29 février 1892, repoussé cette prétention et maintenu la saisie. Toutefois l'arrêt en question est uniquement fondé sur des raisons de procédure et ne statue pas sur le fonds du droit.

4° Quand, en traitant avec un particulier étranger, l'État aura, par une clause formelle, reconnu la compétence des tribunaux nationaux de son cocontractant (1).

On constatera une *renonciation tacite* quand, actionné devant un juge étranger, l'État n'aura pas opposé le déclinatoire d'incompétence. Mais, ainsi que le fait remarquer M. Gabba (2), « cela suppose que l'État a choisi d'avance un représentant « propre dans l'État, soit pour tous les procès qui peuvent lui

(1) Voir trib. Seine, 10 avril 1888 | (2) *Op. cit.* (J. I. P. 1890, p. 38).
(Droit, 18 avril 1888).

« être faits à raison des biens qu'il y possède, soit pour un procès particulier et en prévision de ce procès. »

De la renonciation tacite, il faut rapprocher la *renonciation présumée* :

a) Elle existera nécessairement pour toutes les actions réelles relatives à des biens immobiliers possédés par un État sur le territoire d'une autre Puissance. En exerçant dans un pays des droits de possession ou de propriété immobilière, un État est censé accepter d'avance la juridiction locale pour toutes les actions réelles relatives à ces biens. Sous quelque prétexte que ce soit, une fraction quelconque du territoire ne peut échapper à la juridiction du souverain territorial. L'État étranger, en consentant à être propriétaire d'immeubles, a par là même consenti implicitement à devenir justiciable de la souveraineté locale quant à ces immeubles (1). Cela suppose résolue affirmativement la question de savoir si un État peut être propriétaire d'immeubles sis en territoire étranger. En pratique, cette solution semble bien prévaloir. En France, des Puissances étrangères sont, en fait, assez souvent propriétaires, ne fût-ce que de leurs hôtels d'ambassade. De même la France est, au delà de ses frontières, propriétaire d'un certain nombre d'immeubles.

La question s'est posée récemment devant le tribunal de Nancy, à propos d'un legs fait au denier de Saint-Pierre. Examinant si cette disposition ne pouvait pas être tenue comme faite en réalité au profit du Saint-Siège, envisagé comme personne internationale, le tribunal a décidé qu'alors même qu'il en serait ainsi, elle n'aurait aucune valeur, « attendu que le droit public français a de tout temps admis qu'une Puissance étrangère ne pouvait, en tant que Puissance, acquérir ou recevoir en France ». (*Recueil des arrêts de Nancy*, 1888-1889, p. 14.) Voir en sens contraire un jugement du tribunal de Montdidier, en date du 4 février 1892. (*Gazette du Palais*, du 6 février 1892.)

b) On verra encore une renonciation présumée dans ce fait, qu'un État entretient sur un territoire étranger une véritable agence d'affaires, ou y a fondé une entreprise commerciale. Il sera considéré comme ayant voulu se soumettre aux lois et à la

(1) Trib. Seine, 16 août 1847. Voir | préme d'Autriche, 3 janvier 1878 (J. toutefois, en sens contraire, Cour su- | I. P. 1883, p. 67).

juridiction proprement dite de la souveraineté du lieu où cette agence est située. Application de cette idée sera faite à l'État qui, exploitant des chemins de fer, établit à l'étranger une agence pour le transport des passagers ou marchandises par ses propres wagons.

La jurisprudence italienne l'a également appliqué au cas suivant. Le bey de Tunis, se trouvant intéressé dans la succession d'un de ses sujets décédé à Livourne, avait traité dans cette dernière ville avec un agent d'affaires qui s'était chargé de s'entremettre et de négocier avec les autres ayants droit. Des contestations s'étant élevées au sujet des honoraires dus à cet agent, le gouvernement tunisien, assigné devant le tribunal de Livourne, opposa l'exception d'incompétence tirée de sa qualité de souverain étranger; mais elle fut écartée par cette raison que le bey avait agi *jure gestionis*, et qu'en établissant en Italie une véritable agence d'affaires pour le règlement d'intérêts déterminés, il s'était implicitement soumis à la juridiction italienne. (Cour d'appel de Lucques, 2 avril 1886, J. I. P., 1887, p. 501.)

242. — B. *Impossibilité de toute voie d'exécution forcée sur les biens appartenant à un État étranger.* — L'impossibilité d'exécution forcée sur les biens appartenant à un État étranger est également une conséquence nécessaire du principe de l'autonomie et de l'indépendance réciproques des États. Cette indépendance subirait évidemment une grave atteinte si la décision d'une autorité locale pouvait être mise à exécution forcée sur des biens sis sur son territoire, mais appartenant à une Puissance étrangère.

S'il s'agit de biens domaniaux ou publics, la solution ne peut faire doute (1). La même règle demeure applicable aux biens *patrimoniaux proprement dits*. Ils doivent, eux aussi, être considérés comme insusceptibles d'exécution forcée et insaisissables, parce que toute voie d'exécution pratiquée sur eux serait une atteinte à l'indépendance de la souveraineté étrangère, et que la prétendue distinction à faire entre l'État, personne publique, et l'État, personne privée, n'est pas plus rationnelle et légitime ici que lorsqu'il s'agit de l'attribution de compétence.

C'est par application de ces principes que les tribunaux fran-

(1) Affaire des canons turcs saisis à | 1876, *Revue de droit international*,
Anvers. (Trib. Anvers, 11 novembre | 1876, p. 497.)

çais ont, dans ces dernières années, déclaré nulles : 1° la saisie-arrêt faite en gare de Nancy de sommes appartenant à la direction générale des chemins de fer d'Alsace-Lorraine (1) ; 2° la saisie d'un tableau acheté par l'État autrichien pour orner les salons de l'ambassade d'Autriche à Paris (2) ; 3° la saisie-arrêt, faite entre les mains du banquier Ephrussi, de sommes appartenant au gouvernement portugais (3).

SECTION V

RESTRICTIONS CONVENTIONNELLES APPORTÉES A L'EXERCICE DU DROIT DE SOUVERAINETÉ.

245. — L'État jouissant de la plénitude du droit de souveraineté, c'est-à-dire de l'autonomie intérieure et de l'indépendance extérieure, tel est le type normal dans la société internationale. Exceptionnellement, on rencontre certains États qui ont dû consentir à une restriction de leur souveraineté. Cette restriction peut être plus ou moins considérable.

Le plus souvent elle atteint les droits de souveraineté extérieure qui, en tout ou en partie, vont échapper à l'État en question. Lorsque celui-ci perd la totalité de ces droits, sa personnalité disparaît vis-à-vis des autres membres de la société internationale, eût-il conservé entière son autonomie intérieure. Lorsque certaines prérogatives seulement de la

(1) Cassation, 5 mai 1885 (S. 86. 1. 353).

(2) Trib. Seine, 1^{er} juillet 1887 (*Droit*, 6 juillet 1887).

(3) Trib. Seine, 5 janvier 1889 (J. I. P. 1889, p. 461).

Pour justifier cette solution, certaines décisions se fondent sur la règle de droit interne en vertu de laquelle les biens de l'État ne peuvent être l'objet d'une saisie, règle dont elles étendent le bénéfice à l'État étranger. Sans contester la valeur de cet argu-

ment, je ferai remarquer qu'il ne présente pas un caractère général. Il fait évidemment défaut dans les pays où la législation autorise les voies d'exécution sur les biens patrimoniaux de l'État national. Or, même dans ces États, toute contrainte sur les biens appartenant à une Puissance étrangère doit être considérée comme impossible, en raison de l'idée fondamentale de l'indépendance réciproque des souverainetés.

souveraineté externe lui échappent, il se trouve, sans aucun doute, dans une situation anormale ; mais il n'en continue pas moins à former une personne internationale distincte.

244. — Les restrictions apportées à l'exercice du droit de souveraineté normale des États existeront dans un certain nombre de situations fort différentes.

On les rencontrera :

- a) Chez les États mi-souverains (vassaux ou protégés) ;
- b) Chez les États formant une confédération ;
- c) Chez ceux à union réelle ;
- d) Chez l'État grevé de certaines servitudes internationales ;
- e) Chez celui qui a été déclaré perpétuellement neutre ;
- f) Enfin chez ceux exerçant sur un territoire un droit de souveraineté partagé.

§ 1^{er}. — États mi-souverains.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 76 et suiv., R. D. I., 1881, p. 571. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n^{os} 64 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^{os} 377 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, § 19. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. I, §§ 24-27. — DE MARTENS, t. I, § 60. — PRA-DIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. I, n^{os} 328 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 8. — SIRMAGIEFF, *Les États mi-souverains, leur situation en droit international*. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis de droit des gens*, p. 42. — WHEATON et LAWRENCE, *Droit des gens*, t. I, p. 223 et suiv.

245. — L'État mi-souverain est celui qui est subordonné à un autre État dans l'exercice de ses droits de souveraineté. Cette subordination a pour cause, ou l'existence d'un lien de *vassalité*, ou l'établissement du lien de *protectorat*.

1^o *États vassaux*. — Il est impossible d'enfermer dans des règles précises la situation de l'État vassal vis-à-vis de l'État suzerain et des Puissances tierces. Tout dépend de la teneur de l'acte qui aura établi la vassalité. Les restrictions apportées au droit de souveraineté du vassal seront plus ou moins considérables suivant les cas.

La vassalité se traduit presque toujours par l'obligation pour

le vassal de payer un tribut au suzerain. Mais ses principaux effets, au point de vue de la restriction apportée au droit de souveraineté du vassal se produisent dans les relations de l'État mi-souverain avec les Puissances étrangères. A ce point de vue même, ils sont extrêmement variables. Tantôt l'État suzerain s'est réservé purement et simplement un droit de *veto* et de surveillance générale, laissant ainsi à l'autre État, sous cette condition, l'exercice personnel du droit de représentation, de négociation, de traité, etc. Telle est, par exemple, la situation de l'Angleterre vis-à-vis de la République sud-africaine du Transvaal. (Convention du 3 août 1883.) Tantôt l'État suzerain a stipulé le droit de représenter lui-même son vassal vis-à-vis des autres États. Ni le droit de légation, ni le droit de traité n'appartiennent alors à ce dernier. Il en est de même du droit de guerre, à moins qu'il ne s'agisse d'une guerre purement défensive (1). Quant au point de savoir si le vassal doit nécessairement prendre part à la guerre engagée par le suzerain, tout dépend de la teneur de l'acte constitutif de la vassalité.

L'Égypte, par exemple, est aujourd'hui encore obligée à fournir un contingent à la Turquie en cas de guerre. La Moldavie et la Valachie, au contraire, n'eurent pas à participer à la guerre d'Orient en 1853-1856.

En général, la vassalité laisse à l'État qui la subit l'exercice de son autonomie intérieure en matière législative, administrative, etc. Dans certains cas, cependant, l'acte constitutif peut réserver au suzerain le droit de s'opposer à l'adoption de telle ou telle forme de gouvernement, celui de donner l'investiture définitive au souverain choisi, celui de nommer certains hauts fonctionnaires, celui de contrôler le fonctionnement de certains services publics. Souvent, également, le même acte limitera le chiffre des troupes que le vassal peut entretenir, lui imposera l'obligation de ne pas fortifier certains points, stipulera pour

(1) La Bulgarie, bien que vassale de la Porte, était tout naturellement autorisée à repousser l'invasion serbe en 1885. L'Égypte, ainsi que l'observe RIVIER (*Lehrbuch des Völkerrechts*,

p. 96, note 3), est continuellement appelée à défendre seule ses frontières du sud contre les populations du centre de l'Afrique.

les sujets et marchandises du pays suzerain un traitement particulièrement favorable, etc.

246. — La vassalité doit être considérée comme une situation provisoire. En fait, elle prendra fin le plus souvent par l'émancipation complète de l'État mi-souverain, quelquefois aussi par son absorption complète par l'État suzerain. L'histoire des petits États de la péninsule des Balkans, Montenegro, Serbie, Roumanie, autrefois vassaux de la Porte, aujourd'hui indépendants, suffit à prouver la vérité de cette assertion. Elle nous apprend également combien cette situation hybride est dangereuse, et pour le suzerain lui-même, appelé continuellement à réprimer par la force des tentatives d'émancipation, et pour les tiers, qui ne peuvent pas toujours demeurer spectateurs impassibles de ces conflits sanglants.

247. — Aujourd'hui, les seuls États vassaux sont :

En Europe : la principauté de Bulgarie, placée sous la suzeraineté de la Turquie ; la République d'Andorre, sous celle de l'Espagne et de la France.

En Afrique : la vice-royauté d'Égypte, sous la suzeraineté de la Porte ; la République du Transvaal, sous celle de l'Angleterre.

2° États protégés.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 78. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n° 62. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n° 341 et 377. — FIORE, *Droit international codifié*, n° 773 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, § 22, p. 55. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, § 60. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. I, n° 99-101. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 8. — WILHELM, *Théorie juridique des protectorats*, J. I. P., 1890, p. 204 et suiv. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis de droit des gens*, p. 43 et 151.

248. — L'établissement d'un *protectorat*, dans le sens attribué aujourd'hui à ce mot, crée, entre l'État protecteur et l'État protégé, une situation analogue à celle dont nous venons de constater l'existence entre l'État vassal et l'État suzerain. Le protectorat n'est, en définitive, que la forme actuelle de la vassalité entre États. On peut le définir le lien unissant deux États, dont l'un, plus faible et généralement moins avancé en civili-

sation, a stipulé la protection de l'autre, chargé de le défendre contre toute agression étrangère, et lui a abandonné en échange l'exercice de certains droits souverains.

Comme la vassalité proprement dite, le protectorat a généralement pour principal effet de mettre les relations extérieures de l'État protégé sous la direction de l'État protecteur, seul autorisé à traiter avec les Puissances étrangères, à donner l'*exequatur* aux consuls qu'elles envoient sur le territoire protégé, etc.

Plus souvent que la vassalité, l'établissement du protectorat porte atteinte à l'autonomie intérieure de la Puissance protégée. Presque toujours le protecteur charge un haut fonctionnaire (résident, ministre, contrôleur) de surveiller l'exercice des droits de souveraineté même intérieure par le protégé ; il prend en main la direction de certains services publics particulièrement importants (douanes, tribunaux, voirie, monnayage, impôts, etc.).

L'établissement d'un protectorat est un moyen avantageux de s'assurer la direction d'un État quand on ne veut ou ne peut assumer la charge d'une incorporation complète. Il est usité surtout entre États civilisés et États parvenus à un moindre degré de civilisation. Les Anglais semblent avoir été les premiers à créer cette situation politique nouvelle. Ils l'imposèrent aux nombreux souverains des territoires de l'Inde qu'ils ne voulaient pas annexer purement et simplement.

La liste des États protégés est aujourd'hui déjà assez longue.

Afrique : *France*. Tunis, Madagascar.

Asie : *France*. Annam. Cambodge. — *Angleterre*. Nombreuses principautés de l'Hindoustan. — *Russie*. Kanat de Khiwa (1).

Le protectorat français en Tunisie a pris naissance à la suite des nombreuses incursions des bandes arabes de la régence sur le territoire algérien. En 1881, elles nécessitèrent l'intervention des troupes françaises. Le bey s'étant refusé à prendre, comme lui demandait le gouvernement français, des mesures destinées à prévenir le retour de pareils faits, et ayant même observé vis-à-vis du représentant de la France l'attitude la plus arrogante, une expédition militaire fut décidée. Elle aboutit au traité de Kassar-Saïd, du 12 mai 1881 (*Annuaire de*

(1) Lenom écrit en italique est celui de l'État protecteur.

législation française, 1882, p. 121). Par ce traité, la France s'est engagée à prêter au bey un constant appui contre tout danger qui menacerait sa personne, sa dynastie, ou qui compromettrait la sécurité de ses États (art. 3); elle s'est, en outre, portée garante de l'exécution des traités passés entre la régence et les diverses Puissances européennes (art. 4). C'est à la France aussi qu'il appartient de représenter le gouvernement tunisien auprès des Puissances étrangères. Le gouvernement français est lui-même représenté auprès du bey par un ministre résident. Divers décrets et lois sont venus depuis réorganiser les différents services publics en Tunisie. Citons notamment le décret du 27 mars 1883, qui y a établi les tribunaux français, ce qui a eu pour conséquence la suppression du régime des capitulations; la convention du 8 juin 1883, relative à l'organisation financière de la Régence (voir sur cette convention, p. 211); la loi du 1^{er} juillet 1885, sur la propriété foncière, etc. Ce qu'il est essentiel de remarquer, c'est que la souveraineté intérieure du bey subsiste *intégralement*, et que les réformes apportées dans les différents services de l'État avec le concours de la France ont été surtout le résultat de la bonne entente qui existe entre les deux pays.

Au Tonkin et en Annam, le protectorat a été établi par le traité passé à Hué le 6 juin 1884, entre la France et l'Annam (*Annuaire de législation française*, 1886, p. 183 et suiv.). Ce traité mit fin à une expédition militaire dont le but était de contraindre l'empereur d'Annam à l'exécution du traité signé par lui le 15 mars 1874, et dont il violait manifestement les clauses en laissant impunis les actes de pillage commis sur le territoire de ses États par les Pavillons-Noirs, alors qu'il s'était engagé à faciliter le commerce des étrangers et des Français en particulier.

Au Cambodge, le protectorat de la France résulte du traité conclu le 11 août 1863 (de Clercq, t. VIII, p. 609) avec le souverain de ce pays à la suite de la conquête de la Cochinchine, traité complété par celui du 17 juin 1884. (*Annuaire de législation française*, 1886, *loc. cit.*).

Aux termes de ces conventions, les trois pays de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge, sont représentés par la France dans leurs rapports avec les Puissances étrangères. Quant à l'action du gouvernement français sur l'administration intérieure, une distinction est à établir entre le Tonkin, d'une part, l'Annam et le Cambodge, d'autre part. Au Tonkin, le recouvrement des impôts, les douanes, travaux publics, les postes et télégraphes, sont entre les mains de l'Administration française. En Annam et au Cambodge, la France n'a à intervenir dans l'administration intérieure du pays que sous forme de conseils adressés aux fonctionnaires. Dans les trois pays cependant les étrangers sont placés sous la juridiction française. La justice est rendue au Cambodge et en Annam par les résidents, et au Tonkin par les tribunaux organisés en vertu du décret du 8 septembre 1888. A la tête de tous les services se trouve placé le gouverneur général de l'Indo-Chine assisté de résidents généraux, de résidents et d'administrateurs (décret du 17 septembre 1887). Un décret du 8 septembre de la même année a réalisé l'union douanière de l'Annam, du Tonkin, du Cambodge et de la Cochinchine.

Le traité passé entre la France et l'Annam a été reconnu par la Chine, qui a ainsi renoncé au prétendu droit de suzeraineté qu'elle revendiquait sur ce dernier pays. (Traité de Tien-tsin du 9 juin 1885.)

Le protectorat français à Madagascar a une origine analogue à celle du protectorat du Tonkin et de l'Annam. Le gouvernement hova avait violé la convention du 8 août 1863, aux termes de laquelle les Français pouvaient acquérir

dans l'île toutes sortes de biens meubles et immeubles, en confisquant à son profit la succession d'un citoyen français. Le drapeau hova avait en outre été arboré sur des territoires appartenant à la France. Satisfaction n'ayant pu être obtenue à l'amiable, des opérations militaires furent dirigées contre Madagascar. Le traité du 17 décembre 1885 (*Annuaire de législation française*, 1887, p. 208 et suiv.), qui y mit fin, pose le principe de la représentation du gouvernement hova par le gouvernement français dans ses rapports avec les Puissances étrangères. Le gouvernement français s'engage en outre à prêter assistance à la reine pour la défense de ses États. Quant à l'administration intérieure, le gouvernement français ne peut y intervenir que sous forme de conseil et d'assistance. Les contestations entre Français et entre Français et étrangers sont soumises à la juridiction du résident, qui connaît également, avec l'assistance d'un juge malgache, des contestations entre Français et Malgaches. Une certaine inviolabilité est même attribuée aux habitations des Français, dans lesquelles nul n'a droit de pénétrer sans le consentement du résident. (Voir le décret du 2 juillet 1887, qui a organisé la justice à Madagascar.) Il est à remarquer toutefois que le droit pour les Français d'être propriétaires dans l'île, qui avait donné lieu au différend franco-hova, ne se trouve pas reconnu dans le traité qui y a mis fin. L'article 6, alinéa 2, confère simplement à nos nationaux la faculté de louer pour une durée indéterminée, par bail emphytéotique renouvelable au gré des parties, les terres, maisons, magasins, en général toutes propriétés immobilières.

Le protectorat français sur Madagascar a été reconnu par l'Angleterre dans le traité du 4 août 1890, en échange de la reconnaissance par la France du protectorat anglais à Zanzibar. L'exemple de l'Angleterre a été suivi par l'Allemagne (17 novembre 1890).

249. — Certains auteurs, s'appuyant sur la jurisprudence des tribunaux américains, considèrent sinon toutes les tribus indiennes de l'Amérique du Nord, du moins les plus considérables d'entre elles, comme constituant autant d'États mi-souverains soumis au protectorat du gouvernement des États-Unis. En réalité, bien qu'en raison de la différence de civilisation, de mœurs, de tempérament, elles ne soient pas soumises aux lois américaines et conservent encore une autonomie intérieure à peu près complète, elles ne peuvent être reconnues comme constituant des sociétés politiques distinctes et indépendantes. Si le gouvernement de l'Union traite avec elles lorsqu'il s'agit de réduire leurs concessions et de les refouler toujours plus loin vers le Nord, ce n'est pas pour acquérir sur les territoires nouveaux qu'il ouvre à la colonisation un droit de domaine qu'il possède déjà en vertu des cessions faites par l'Angleterre, par la France et par l'Espagne, mais uniquement pour éviter le recours à l'emploi pur et simple de la force vis-à-vis des

sujets qu'il soumet en définitive à des expulsions en masse. Les relations de ces tribus avec lui sont donc des relations d'ordre purement interne, d'une nature toute particulière.

Une loi du 6 février 1887 a autorisé le gouvernement des États-Unis à procéder au partage des *réserves*, c'est-à-dire des terres attribuées par traité à certaines tribus indiennes et possédées en commun par les membres de chacune d'elles. On avait remarqué la grande disproportion existant entre l'étendue de ces réserves et le nombre de leurs habitants, disproportion dont le résultat était de rendre absolument improductifs de vastes territoires. De là l'idée réalisée par la loi nouvelle de substituer à la propriété collective la propriété individuelle et de concéder à des colons ce qui excéderait les besoins de la population indienne, moyennant une redevance dont le produit devait être affecté à l'éducation et à la civilisation des membres de la tribu. Mais cette loi ne constituait-elle pas la violation des traités intervenus entre les États-Unis et les tribus ? Ne résultait-il pas de ces conventions l'obligation pour le gouvernement de respecter la situation qu'elles avaient créée ? L'objection fut présentée : elle ne parut toutefois pas décisive, par cette raison que les tribus indiennes ne constituaient pas des nations indépendantes contractant et traitant avec les États-Unis, mais de simples pupilles dont le Congrès était le tuteur, qualité qui lui donnait le droit d'administrer leurs biens de la façon jugée la plus convenable, et de transformer en capitaux une partie de leurs immeubles.

250. — Compris comme ci-dessus, le protectorat n'est, comme je l'ai fait observer, que la suzeraineté moderne. Son établissement aboutit à la création d'un état de mi-souveraineté.

Rivier (1) remarque que l'expression de protectorat peut servir encore à désigner deux situations bien différentes de celle que je viens de définir.

a) Dans sa signification ancienne, le protectorat (*ou la protection*) impliquait simplement l'obligation pour un État puissant de défendre un État plus faible, qui, en échange, était tenu envers son défenseur à certaines prestations. Il n'y avait ainsi, pour le protégé, abandon d'aucun de ses droits souverains ; d'où l'adage : *Protectio non involvit subjectionem*.

C'est en ce sens que la Confédération du Rhin avait été placée sous la protection de la France, et que la république de

(1) *Op. cit.*, p. 97 et 98.

Cracovie demeura sous celle de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche, jusqu'à son incorporation à cette dernière Puissance en 1846.

b) Dans les rapports qui s'établissent entre nations civilisées et peuplades sauvages de l'Afrique ou de l'Océanie, la mise de celles-ci sous le protectorat des premières équivaut à une pure et simple annexion. L'établissement de pareils protectorats est donc un mode particulier d'acquisition de territoire. C'est la signification qu'il faut donner aux nombreux traités de protectorat signés par des explorateurs pour le compte de leur patrie avec les roitelets du centre de l'Afrique.

§ 2. — États faisant partie d'une confédération.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 70-76. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, nos 44 et suiv., 50 et 51. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, nos 332 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, §§ 20 et 21. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, §§ 28-34. — F. DE MARTENS, t. I, § 57. — PRALIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. I, nos 121-123. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, §§ 9 et 10. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis*, p. 38 à 40. — WHEATON et LAWRENCE, *Droit des gens*, t. I, p. 263 et suiv., 343 et suiv.

251. — Il est arrivé que certains États, se reconnaissant des intérêts communs et une force individuelle insuffisante à en assurer le respect de la part des autres personnes internationales plus puissantes, ont appliqué la maxime « l'union fait la force » en formant entre eux une sorte de syndicat, en contractant une union perpétuelle pour la poursuite d'un but commun. Cette union, réalisée par la signature d'un pacte fédéral, peut aboutir à l'établissement d'une simple *Confédération d'États* ou à la création d'un *État fédératif*.

Il importe de bien distinguer l'une de l'autre ces deux situations.

Dans l'un comme dans l'autre cas, on se trouve en présence d'un organisme central constitué par les États syndiqués et généralement chargé par eux de l'entretien des relations de

l'Union avec les Puissances étrangères, pouvant même exercer une certaine action à l'intérieur des États réunis.

Mais la condition juridique qui lui est faite est bien différente, suivant qu'il s'agit d'une confédération d'États, ou d'un véritable État fédératif.

252. — Qui dit *confédération d'États*, dit union d'États souverains, ayant entendu conserver leur souveraineté, n'en ayant rien abdiqué, et, en vertu de cette souveraineté même, désignant d'un commun accord, conformément à un pacte librement consenti, des mandataires communs, avec mission de pourvoir à la garantie et à la sauvegarde des intérêts également communs à tous. Ces mandataires de la confédération n'ont évidemment que les pouvoirs qui leur ont été attribués par leurs mandants, pouvoirs que ceux-ci peuvent toujours restreindre ou augmenter. Le pouvoir fédéral n'est donc pas ici le gouvernement de la confédération. Il n'a que l'autorité que lui ont accordée les membres de cette confédération. Chacun de ceux-ci, en déléguant ainsi certaines attributions à l'organisme fédéral, a purement et simplement usé de son droit de souveraineté, tout comme un État quelconque en use en nommant des ambassadeurs, en s'obligeant par traité, etc. Mais cette souveraineté, il ne l'a abdiquée en rien. Il la conserve en lui-même tout entière, et par conséquent peut en exercer lui-même, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, tous les attributs, à l'exception de ceux qu'il s'est obligé à déléguer au pouvoir central. C'est ainsi que chaque État confédéré conserve, par exemple, le droit de représentation, lorsqu'il n'a pas consenti à le laisser exercer uniquement par le pouvoir fédéral. Chacun d'eux également peut en principe passer des traités avec les nations étrangères; chacun peut faire la guerre aux autres États de la confédération, etc.

L'établissement d'une simple confédération ne restreint donc en rien la souveraineté individuelle des États confédérés.

Il serait difficile de trouver un exemple actuel de véritable confédération d'États. Mais on peut citer dans le passé celui de la Confédération helvétique, jusqu'en 1848, et celui

de la confédération formée par les États allemands de 1815 à 1866.

Le but de la Confédération germanique était, aux termes du pacte fédéral, de maintenir la sûreté intérieure et extérieure de l'Allemagne, l'indépendance et l'inviolabilité des États confédérés. Pour atteindre ce but, les membres de la Confédération s'étaient engagés à défendre l'Allemagne en général, ainsi que chacun des États la composant. Ils avaient conféré à la *Diète* le droit de déclarer la guerre fédérale, et s'étaient interdit, au cas où elle aurait éclaté, celui de négocier ou de traiter séparément avec l'ennemi. Ils avaient aussi renoncé au droit de se faire la guerre les uns aux autres. Les conflits venant à s'élever entre eux étaient soumis à la Diète, qui rendait alors un jugement *autragal*.

Hors de là, chacun des confédérés conservait son autonomie entière; ils étaient égaux les uns aux autres : il ne pouvait, par suite, être question d'un véritable *pouvoir central* exerçant sur eux une certaine *direction*. La Diète, composée des plénipotentiaires des États associés, constituait plutôt une réunion diplomatique qu'une assemblée nationale.

Les engagements stipulés dans l'acte de la Confédération n'ont pas toujours été observés par les confédérés. Lorsqu'en 1859 éclata la guerre de la France et de l'Italie contre l'Autriche, il fut question à la Diète de mobiliser les contingents fédéraux. La Saxe et la Bavière le demandaient; mais la Prusse, sans laquelle la Confédération ne pouvait guère agir, demeura immobile. L'attitude de la Russie contribua pour beaucoup à cette abstention. Cette Puissance avait, en effet, fait observer dans une circulaire adressée aux gouvernements allemands, que le territoire allemand n'étant pas menacé, on ne se trouvait pas dans un des cas où la Confédération avait à intervenir. Ce ne fut qu'après la bataille de *Solférino* que l'Allemagne, ou plus exactement la Prusse, fit une démonstration militaire qui décida de la paix. (V. COMTE DE BEUST, *Mémoires*, t. I, p. 185 et suiv.)

La défense faite aux confédérés de se faire la guerre fut méconnue en 1864 par la Prusse et l'Autriche, lorsque ces Puissances envahirent, sans l'assentiment de la Diète, les duchés de l'Elbe. Elles se disaient, il est vrai, les *negotiorum gestores* de cette assemblée. La même observation peut être présentée à propos de la guerre de 1866, dans laquelle la Prusse s'allia à l'Italie contre l'Autriche, à l'effet de s'assurer la possession exclusive du Schleswig-Holstein.

253. — De la simple confédération d'États il faut naturellement rapprocher l'*État fédératif* (ou fédéral).

Dans l'État fédératif il y a un véritable *gouvernement central* qui, comme tout gouvernement, est seul juge de la question de savoir jusqu'à quel point il doit étendre sa compétence, jusqu'où il doit faire sentir son autorité et son action. Seul le gouvernement fédéral représente les États fédérés vis-à-vis des autres Puissances. Ceux-ci ont perdu leur personnalité inter-

nationale. Tandis que précédemment, au cas de simple confédération, il subsistait autant de personnes internationales qu'il y avait d'États formant la confédération, ici il n'y a plus qu'une seule individualité : l'État fédéral représenté par le gouvernement fédéral. Seul il supportera les conséquences de toute violation du droit des gens commise par un des membres de l'Union.

Toute guerre soutenue par un de ceux-ci contre l'Union est nécessairement une guerre civile.

Enfin il ne peut plus être question ici d'un contrat de confédération entre plusieurs États indépendants, mais bien d'une *Constitution fédérale*. Cette constitution peut, en matière de législation, d'administration intérieure, conserver à chacun des États fédérés une liberté et une autonomie plus ou moins considérable. Cela n'empêche pas que leur personnalité internationale n'ait entièrement disparu.

254. — Les États fédératifs sont aujourd'hui assez nombreux dans la société internationale.

En Europe : l'Empire d'Allemagne (1), la Suisse; en Amérique, les États-Unis du Nord, les États-Unis du Mexique, les États-Unis du Venezuela, les États-Unis du Brésil, depuis la révolution de 1889, et la République Argentine, constituent autant d'États fédératifs.

Il ne sera pas inutile de donner ici des constitutions de l'Allemagne, de la Suisse et des États-Unis de l'Amérique du Nord, un exposé succinct qui montrera la différence séparant les États fédératifs des États confédérés.

Allemagne (Constitut. du 16 février 1871, *Ann. de lég. étr.* 1872, p. 235 et suiv.) — L'Allemagne est soumise au régime fédératif depuis la proclamation de l'Empire allemand. Ce système avait, toutefois, été mis en vigueur lors de la dissolution de la Confédération germanique (1866) en ce qui concernait les États sis au nord du Mein.

(1) L'Empire d'Allemagne est, en réalité, à certains égards, État fédératif, et à d'autres, *Confédération d'États*. Il est *État fédératif* en tant qu'il possède un gouvernement central, en tant que l'Empereur est chef de l'armée, signe les traités, etc... Il est *Confédération* en tant que certains États, la

Bavière, par exemple, ont conservé encore la personnalité internationale et jouissent, auprès des autres Puissances, du droit de représentation et du droit de traité pour les matières qui ne sont pas matières impériales ou fédérales.

Le pouvoir fédéral est exercé par l'empereur, assisté d'un Conseil fédéral composé de représentants des différents États formant l'empire allemand, et qui compte cinquante-huit voix réparties proportionnellement entre ces États. Le tiers de ces voix environ appartient à la Prusse. L'empereur représente l'empire dans les relations internationales; il ne peut déclarer la guerre qu'avec l'assentiment du Conseil fédéral, à moins que le territoire de l'Empire ne soit attaqué. Il reçoit et envoie les agents diplomatiques et signe les traités. Sous ce dernier rapport, le consentement du Conseil fédéral et l'approbation du Reichstag sont nécessaires lorsque le traité touche à une des matières réservées à la législation d'empire. Les divers États ne jouissent du droit de légation et du droit de négociation qu'en ce qui concerne les intérêts qui leur sont propres.

Outre l'assistance qu'il prête à l'empereur, le Conseil fédéral exerce, concurremment avec le Reichstag, le pouvoir législatif; il statue sur les propositions à soumettre à cette assemblée et élabore les règlements d'administration destinés à assurer l'exécution des lois de l'Empire.

À côté de l'empereur et du Conseil fédéral, se trouve le *Reichstag*, élu au suffrage universel direct, et dont les membres « représentent la nation ».

Dans le domaine de la législation, un assez grand nombre de matières doivent être réglementées par des dispositions *communes à tout l'Empire*. On oppose ces dispositions aux *lois d'État*, qui sont afférentes à des matières pour lesquelles chaque État a conservé sa liberté. Rentrent notamment dans le domaine de la législation d'empire : tout ce qui concerne les armées de terre et de mer, le droit civil, le droit commercial, la procédure, le droit pénal, la propriété littéraire, artistique et industrielle, le commerce, la navigation sur mer, le pavillon maritime, l'indigénat (sauf, sous ce rapport, le droit de la Bavière d'avoir une *nationalité d'État*), les impôts, en tant qu'ils sont applicables aux besoins généraux de l'Empire, les postes et télégraphes (sur ce point, la Bavière et le Wurtemberg conservent leur législation), les chemins de fer (sauf les chemins de fer bavarois)..., etc. Observons, toutefois, que l'unité de législation en matière civile n'est pas encore un fait accompli.

Suisse. — La Suisse n'est arrivée que progressivement et par degrés au régime fédératif dont l'a dotée la Constitution du 29 mai 1874 qui la régit encore aujourd'hui. Avant 1848, les cantons suisses formaient, pour ainsi dire, autant d'États distincts ayant chacun leur organisme propre, leurs lois, leur administration particulière, et jouissant même, sous certaines conditions, du droit de conclure des traités avec les Puissances étrangères. « C'était, dit M. DEBIDOUR, « un assemblage impuissant de vingt-deux républiques minuscules, indépendantes les unes des autres, sans capitale, sans pouvoir fédéral, sans armée commune, sans tribunal suprême. » (*Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I, p. 439 et 440. Paris, 1891.) L'union qui existait entre les cantons avait pour but unique « la protection de la Suisse contre les attaques de l'étranger, « l'indépendance et la sécurité des populations la composant, le maintien de « l'ordre et de la liberté à l'intérieur. » (BLUMER et MOREL, *Schweizerische Bundesstaatsrecht*, t. I. p. 49 et 50.) L'autorité fédérale résidait dans une Diète, composée d'un député par chaque canton. Il y avait là, en résumé, une véritable *Confédération d'États*.

La Constitution de 1848 fut un acheminement vers le régime fédératif. On y trouve déjà certains traits caractéristiques de ce système, savoir : existence d'un véritable *pouvoir* fédéral, suppression pour les cantons de la personnalité

internationale et, comme conséquence, impossibilité pour eux de conclure avec les Puissances étrangères d'autres traités que ceux relatifs aux rapports de voisinage et de police. Toutefois les différents cantons jouissaient encore d'une très grande autonomie. Tout ce qui concernait l'armée (sauf un droit de réquisition et de surveillance qui appartenait à l'autorité fédérale); le droit civil, le droit commercial, le droit des obligations, la faillite et la poursuite pour dettes, était du ressort des gouvernements cantonaux. Quant aux finances, certains services, tels que les douanes, les postes, les poids et mesures, la fabrication de la poudre, appartenaient à l'autorité fédérale, mais les cantons continuaient à toucher une part dans leurs produits.

La Constitution de 1874 a fait un pas de plus vers la centralisation. Les dispositions touchant à l'armée, à la capacité civile, au droit des obligations et au droit commercial, à la faillite, rentrent dans la compétence de l'autorité fédérale. Les cantons ont été expropriés sans indemnité de leurs droits dans les produits des différents services indiqués plus haut.

Le pouvoir fédéral comprend, et ici la constitution nouvelle n'a fait que suivre pas à pas celle de 1848, un Conseil fédéral qui est le pouvoir exécutif, et une Assemblée fédérale qui remplit le rôle de pouvoir législatif. Cette assemblée se compose elle-même du Conseil national formé des députés de la *population* des cantons, et du Conseil des États où siègent les *représentants des gouvernements cantonaux*. Signalons enfin le tribunal fédéral, dont les membres sont nommés par l'Assemblée fédérale, et qui connaît des contestations entre cantons, entre particuliers et cantons, des crimes de haute trahison... etc. (V. le texte de la Constitution de 1874, *Ann. de lég. étr.*, 1875, p. 443 et suiv.)

États-Unis de l'Amérique du Nord. (Constit. du 17 septembre 1787. DARESTE, *Les Constitutions modernes*, t. II, p. 388 et suiv.) — A la différence de l'Allemagne et de la Suisse, les États-Unis de l'Amérique du Nord n'ont jamais connu que le régime fédératif. Le pouvoir exécutif fédéral est confié au Président des États-Unis, auquel appartient le droit de conclure les traités avec l'assentiment du Sénat, et de nommer, sous la même condition, les agents diplomatiques et consulaires, les juges de la Cour suprême et généralement tous les fonctionnaires fédéraux. Aucun des États ne peut conclure avec d'autres ni traité d'alliance, ni confédération.

Le pouvoir législatif fédéral appartient au Congrès, composé du Sénat et de la Chambre des représentants. Le Sénat comprend les députés des différents États constituant la fédération, nommés par la *législature* de chacun d'eux. Les représentants sont élus par la *population* de chaque État. Tout ce qui touche à l'armée, à la naturalisation, aux impôts, aux poids et mesures, au système monétaire, est de la compétence du Congrès. Cette assemblée exerce, en outre, exclusivement le pouvoir législatif au lieu où elle siège.

Le pouvoir judiciaire fédéral se trouve entre les mains d'une Cour suprême qui connaît de tous les cas relatifs aux ambassadeurs et autres ministres publics, des cas d'amirauté et de juridiction maritime, des contestations entre plusieurs États, entre un État et les citoyens d'un autre État..., etc.

Comme on a pu le voir par l'exposé qui précède, les traits caractéristiques du système fédératif, savoir : existence d'un *pouvoir* central exerçant son autorité sur chacun des États confédérés; privation pour ceux-ci, en principe du moins, de la personnalité internationale, communauté de législation sur les points les plus importants pour la vie d'une nation, se retrouvent dans les constitutions qui viennent d'être esquissées.

§ 3. — *États à union réelle.*

BIBLIOGRAPHIE. — Voir la bibliographie indiquée au § 2.

255. — La notion des États à union réelle est fort bien présentée par Funck-Brentano et Sorel (1). « Lorsqu'un État « s'agrandit et qu'au lieu d'annexer des populations appartenant à des nations démembrées par la conquête, il s'associe « des nations entières ou d'anciens États tout entiers et leur « conserve leur caractère propre, sa constitution peut n'en être « pas affaiblie. Il se forme alors un État à union réelle... Dans « ces États, les différentes nations conservent plus ou moins « leur législation civile et leur administration provinciale ; mais « elles sont soumises à un même gouvernement et elles ont une « constitution politique commune ». A l'égard des autres États, les États à union réelle ne constituent plus qu'une seule personne internationale. Chacun a donc perdu sa souveraineté extérieure, tout en conservant tout ou partie de sa souveraineté intérieure.

Comme type d'États à union réelle je citerai l'Autriche-Hongrie, depuis l'arrangement de 1867. Chacune des deux parties de la monarchie a sa législation spéciale, sa constitution particulière, son administration personnelle. Mais il y a pour les deux un ministre de la guerre, un ministre des affaires étrangères et un ministre des finances communs, une représentation commune à l'étranger, et un budget commun voté par des délégations des Assemblées législatives autrichiennes et hongroises.

La Suède et la Norvège sont dans le même cas, quoique le lien qui les unit soit beaucoup moins étroit que celui qui unit la Hongrie à l'Autriche. Elles ont une représentation commune à l'étranger (2) ; leur union doit persister même au cas d'extinction de la dynastie régnante (3). Ce sont là des conditions suffi-

(1) *Op. cit.*, p. 38.

(2) La Norvège cherche en ce moment à obtenir une représentation distincte.

(3) L'art. 3 de l'acte d'Union porte

qu'en cas d'extinction de la dynastie, le Rigdag et le Sthorthing doivent se réunir pour l'élection du nouveau souverain commun aux deux pays. (Voir RIVIER, *op. cit.*, p. 102, note.)

santes pour qu'on doive les considérer comme en état d'union réelle.

256. — A l'union réelle on oppose l'*union personnelle*.

Il y a simple union personnelle lorsque deux États, tout en conservant leur entière autonomie et indépendance respectives, sont soumis à un même souverain. Pareille situation peut naître de causes bien différentes. Le plus souvent elle est la conséquence de ce fait qu'une même personne souveraine a été appelée, par application de la loi de succession, à recueillir la couronne dans deux ou plusieurs États. Mais cette cause n'est pas la seule.

Il se peut qu'un prince, sans se prévaloir d'aucun droit héréditaire, accepte une couronne étrangère qui lui est offerte spontanément par les populations, ou bien encore se constitue de sa propre autorité souverain d'un État nouveau, à la fondation duquel il a pris une part considérable, sans que dans un cas ni dans l'autre les destinées des deux États qu'il est appelé à gouverner se trouvent confondues.

C'est par voie de succession qu'une union personnelle se réalisa en 1714 entre l'Angleterre et le Hanovre, union maintenue jusqu'en 1837. C'est ainsi également qu'une pareille union exista de 1773 à 1863 entre le Schleswig et le Danemark, et de 1815 à 1890 entre la Hollande et le grand-duché de Luxembourg. (V. à l'Appendice l'exposé de la question danoise à propos du traité de Prague de 1866, et l'histoire sommaire de l'union du grand-duché de Luxembourg et de la Hollande à propos du traité de Londres de 1867.)

Tout autrement est née l'union personnelle de la Belgique et de l'État indépendant du Congo. Sollicité par les deux Chambres législatives, Léopold II, qui avait grandement contribué à la fondation et à la prospérité de l'Association internationale africaine, prenait en 1885 le titre de souverain de l'État indépendant du Congo. La loi du 2 mai 1885, qui l'y autorisait, décidait formellement que l'union entre la Belgique et le nouvel État serait exclusivement personnelle.

Sur l'association internationale du Congo et la fondation de l'État indépendant du Congo, voir *suprà*, p. 79.

Le caractère personnel de l'union de l'État indépendant du Congo et de la

Belgique a reçu une certaine atteinte à la suite du testament de Léopold II, en date du 2 août 1889, dont il a déjà été question plus haut et par lequel ce souverain a légué à la Belgique ses droits sur l'État indépendant du Congo.

257. — L'union purement personnelle sous un même souverain ne porte en principe aucune atteinte au droit de souveraineté de chacun des deux États. Il n'en est plus ici comme en matière d'union réelle. Chacun conserve ses institutions particulières, son régime politique (1), sa représentation extérieure (2). L'union ne peut, au point de vue de l'exercice du droit de souveraineté, produire qu'un seul effet restrictif. Elle met, ainsi que l'observe Calvo (3), les deux États dans la presque impossibilité de se faire la guerre.

258. — L'union personnelle, qui le plus souvent résulte, ainsi qu'il a été dit, de la vocation héréditaire d'une même famille régnante à plusieurs couronnes, cesse évidemment en cas d'extinction de la famille. Les deux États deviennent dès lors absolument étrangers l'un à l'autre.

§ 4. — États grevés de servitudes internationales.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 353, 359. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n° 1583. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n°s 829 et 890. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, § 43. — KLUBER, *Droit des gens moderne*, §§ 137-140. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international*, t. I, n° 333, et t. II, n° 834 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 24. — DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne*, § 13. — CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public en temps de paix*, t. II, § 22.

259. — Un État peut avoir renoncé, au profit d'un ou plusieurs autres, à l'exercice d'une faculté que lui conférait sa sou-

(1) De 1707 à 1848, la Prusse et la principauté de Neuchâtel eurent un même souverain. La première était une monarchie, la seconde faisait déjà partie intégrante de la Confédération helvétique, c'est-à-dire d'un État républicain. Actuellement, la Belgique est une monarchie constitutionnelle,

le Congo une monarchie absolue.

(2) Même pendant la durée de son union avec la Hollande, jusqu'en 1890, le grand-duché de Luxembourg entretenait un représentant diplomatique à Paris et à Berlin.

(3) *Op. cit.*, t. I, n° 45 *in fine*.

veraineté; il peut même avoir expressément ou tacitement consenti à laisser exercer par un autre État certains droits souverains sur son propre territoire. Lorsque cette renonciation ou cette autorisation est temporaire, lorsqu'au bout d'un délai plus ou moins long, l'État doit retrouver la jouissance de la plénitude de ses droits souverains, il ne peut être question de servitude internationale. L'État renonçant ou consentant a souscrit une obligation, usant ainsi de sa libre activité et, partant, de sa souveraineté. Cette souveraineté elle-même n'est pas atteinte s'il a consenti à ne pas s'en prévaloir à tel ou tel point de vue pendant un certain temps; elle n'en demeure pas moins un droit intact dans sa personne. Il en est autrement si la renonciation en question a été faite à perpétuité. Il est évident qu'en cette hypothèse la souveraineté de l'État n'est plus intacte; elle subit un démembrement, une diminution définitive au profit d'une autre Puissance. On se trouve alors en présence d'une véritable servitude internationale.

260. — *a)* La servitude internationale doit être constituée au profit d'un État et grever un autre État.

Le recès de l'Empire germanique de 1803, qui avait accordé à la Maison de Tour et Taxis l'exploitation du service des postes dans toute l'étendue de la Confédération, exploitation qu'elle conserva jusqu'en 1866, n'avait donc pas établi une véritable servitude internationale, ainsi que le soutient Heffter (1). On ne rencontrait dans cet acte qu'une pure concession d'exploitation accordée simultanément par tous les États allemands à une maison princière qui, à ce point de vue, agissait comme personne privée.

Par contre, cette idée que la servitude doit être constituée au profit d'un État n'empêche pas qu'elle ne demeure telle, encore qu'elle ne puisse s'exercer que par l'intermédiaire des particuliers, sujets de cet État. C'est donc bien une véritable servitude qu'a créée le traité de Paris de 1763, lorsqu'il a reconnu aux nationaux anglais le droit de couper et transporter le bois de campêche dans les possessions américaines de l'Espagne.

(1) *Op. cit.*, § 43.

b) La servitude doit avoir pour objet un droit souverain (régalien) d'un l'État. Les servitudes constituées, fût-ce au profit d'un État, sur le patrimoine privé d'une autre Puissance, ne sont pas des servitudes internationales. L'assujetti et le bénéficiaire ne jouent dans ce cas que le rôle de personnes privées.

c) Comme les servitudes du droit civil, les servitudes internationales consistent exclusivement de la part de l'État grevé *in patiendo* ou *in non faciendo*, jamais *in faciendo*. Elles obligent cet État, ou bien à souffrir sur son territoire, de la part d'autrui, une action contraire à sa souveraineté, ou bien à ne pas user lui-même sur son propre territoire d'une faculté inhérente à cette même souveraineté. Dans le premier cas, la servitude est dite *positive* (ou affirmative), parce qu'elle implique un acte positif de l'État titulaire du droit; dans le second, elle est *négative*, parce qu'elle suppose une simple abstention de l'État grevé. Cette distinction n'a d'ailleurs aucune importance pratique.

Comme servitude positive on peut citer l'obligation imposée à un État de souffrir qu'un autre État tienne indéfiniment garnison dans telle ville de son territoire; celle de laisser un libre passage aux troupes d'une Puissance voisine; celle de permettre à la force publique d'une autre nation de poursuivre et rechercher des criminels sur son territoire, etc.

L'obligation imposée de ne pas fortifier certains points, de fermer certains ports aux navires de guerre, d'en ouvrir d'autres à la marine marchande, de ne pas prélever de taxes à l'entrée de certaines marchandises, de ne pas entretenir sous les armes un nombre d'hommes dépassant un chiffre déterminé, de s'abstenir de tout acte ou de certains actes de juridiction vis-à-vis des sujets d'un autre État, constituera une servitude purement négative.

Les exemples de servitudes internationales ne font pas défaut. Nous indiquons les principaux de ceux que nous fournit l'histoire.

Servitudes positives. — Lors de la paix de Westphalie, la France obtint le droit de tenir garnison dans Philippsbourg, droit auquel elle renonça à Nimègue (1679). Plus récemment, les traités signés à Vienne concédèrent le même droit à

l'Autriche, en ce qui concernait les villes de Ferrare et de Comacchio dans les États de l'Église (acte final du Congrès de Vienne, art. 103). Cette disposition souleva les protestations du Pape, qui la considéra comme une atteinte « à sa libre et entière souveraineté ». Les mêmes traités ayant déclaré la ville de Luxembourg forteresse fédérale de la Confédération germanique, autorisèrent la Prusse à y placer une garnison (traité du 31 mai 1815, art. 3, *in fine*). Cette Puissance a dû renoncer à ce droit en 1867, à la suite du traité du 11 mai, qui proclama la neutralité du grand-duché. A la même époque, la Porte Ottomane abandonnait son droit de tenir garnison dans différentes places serbes, droit que le traité de Paris du 30 mars 1856 avait expressément consacré à son profit. Aujourd'hui encore, une garnison prussienne occupe Mayence en vertu d'une convention passée avec le grand-duc de Hesse. Le *recès* de Francfort (20 juillet 1819) a établi à la charge du grand-duché de Bade et au profit de la Bavière une servitude de passage destinée à permettre aux troupes de ce dernier pays de se rendre dans la Bavière rhénane. (MARTENS et CUSSEY, *Recueil des traités*, t. III, p. 432.) Une convention du 7 mai 1806, entre la Russie et l'Autriche, autorise les agents de chacune des deux Puissances à pénétrer, sous certaines conditions et dans certains cas, sur le territoire de l'autre pour y rechercher les déserteurs. Enfin, aux termes du traité d'Utrecht et des conventions qui l'ont confirmé ou complété, l'île de Terre-Neuve est grevée d'une servitude consistant en ce que les Français ont le droit exclusif de se livrer à la pêche sur une certaine partie des côtes. (Voir à l'Appendice le traité d'Utrecht, à sa date.)

Servitudes négatives. — Elles consistent pour la plupart dans l'obligation pour l'État qui s'en trouve grevé de ne pas élever de fortifications sur tout ou partie de son territoire. Le traité d'Utrecht avait imposé à la France une servitude de ce genre en stipulant que les fortifications de Dunkerque, qui devaient être démolies, ne pourraient plus jamais être relevées (art. 9). Cette disposition maintenue, du moins en ce qui concernait le côté de la mer, par le traité d'Aix-la-Chapelle (1748), ne fut abrogée que par le traité de Versailles (1783). Le traité du 20 novembre 1815 avait, de même, décidé la démolition des fortifications de Huningue et interdit d'en construire à moins de trois lieues de la ville de Bâle. On doit considérer comme incombant aujourd'hui à l'Allemagne cette servitude qui a été établie dans l'intérêt unique de la Suisse, et pour sauvegarder sa neutralité. Les Puissances qui, en 1831, proclamèrent l'indépendance et la neutralité de la Belgique, décrétèrent la démolition d'un certain nombre de forteresses construites alors que ce pays appartenait encore à la Hollande, mais qui n'avaient plus aucune utilité dans le nouvel état de choses. Par le traité de Paris du 30 mars 1856 (annexe n° 3, art. 1), la Russie s'est engagée à ne pas fortifier les îles d'Åland et à n'y créer ou n'y maintenir aucun établissement militaire ou naval. C'est ainsi encore qu'aux termes du traité de Berlin, du 13 juillet 1878, les puissances ont imposé à la Bulgarie de ne pas élever de forteresses sur son territoire (art. 11); que le même acte a interdit au Monténégro de fortifier aucun point entre le lac de Scutari et la mer, d'avoir une marine de guerre et un pavillon de guerre, et a fermé le port d'Antivari et les eaux monténégrines aux navires de toutes les nations (art. 29). On peut rattacher à la même idée la disposition du traité de Paris, du 30 mars 1814, art. 15, confirmée par le traité de Londres du 15 novembre 1831, art. 15, qui a érigé le port d'Anvers en port exclusivement commercial. L'art. 29 précité du traité de Berlin consacre la liberté de la navigation sur la *Bojana*, et prohibe en

conséquence la construction sur le cours de ce fleuve d'autres fortifications que celles qui seraient nécessaires à la défense de Scutari. Une prescription analogue est formulée par l'art. 52 du même traité en ce qui touche le cours du Danube, des Portes de fer jusqu'à son embouchure. Le traité du 29 octobre 1888 impose enfin à l'Égypte une servitude identique, lorsqu'il stipule, dans ses art. 7 et 11, l'interdiction d'élever des fortifications le long du Canal de Suez.

Comme exemple de servitude restreignant pour un État le droit de placer des troupes sur son territoire là où bon lui semble, on peut citer celle que l'art. 15 du traité de Berlin a imposée à la Sublime-Porte, et qui consiste dans l'obligation pour celle-ci de n'entretenir aucune troupe dans la Roumélie orientale, l'ordre devant y être maintenu par une gendarmerie indigène. Signalons au même point de vue les traités intervenus les 12 octobre 1813 et 22 février 1828, entre la Russie et la Perse, qui confèrent à la première de ces deux Puissances le droit exclusif d'avoir une marine de guerre sur la mer Caspienne. Une servitude identique avait été imposée à la Russie en ce qui concerne la mer Noire, par le traité de Paris du 30 mars 1856. Elle a disparu en 1871, à la suite du traité de Londres.

L'art. 48 du traité de Berlin nous fournit un exemple de servitude établie dans un intérêt purement commercial. Il défend à la Roumanie de percevoir aucun droit de transit sur les marchandises traversant son territoire.

261. — Les servitudes internationales sont généralement établies par convention. Elles peuvent cependant s'acquérir par l'usage immémorial continué sans opposition ou négation de l'État servant. On verrait alors, dans la longue subsistance d'un état de choses supposant servitude, la preuve d'un consentement tacite. Quant à leur étendue, elles sont *strictissime interpretationis*, la liberté et la franchise d'un État devant toujours être présumées.

262. — Elles s'éteignent par la renonciation conventionnelle de l'État qui en était titulaire, par la renonciation tacite résultant du non-usage, ainsi que par la confusion résultant de la réunion de l'État titulaire et de l'État grevé en une même souveraineté. Si, plus tard, une nouvelle séparation était opérée, elles ne revivraient pas, sauf au cas où elles seraient absolument indispensables à l'ancien État dominant (servitude de passage militaire en cas d'enclave).

L'annexion à un autre État de la partie du territoire soumise à la servitude, n'emporterait pas extinction de cette servitude. Celle-ci subsisterait à l'encontre du nouveau souverain du territoire annexé. Si donc on considère comme une servi-

tude internationale (1) le droit conféré à la Suisse par l'art. 8 de l'acte final du Congrès de Vienne (20 mai 1815), d'envoyer pour le maintien de l'ordre des troupes dans les parties neutralisées de la Savoie, toutes les fois que les Puissances ses voisines se trouveront en état d'hostilités ouvertes ou imminentes, il faut reconnaître qu'aucune stipulation spéciale n'était nécessaire pour que cette servitude subsistât à la charge de la France après la cession consentie par la Sardaigne en 1860. L'art. 2 du traité de Turin du 24 mars 1860, portant qu'« il est encore entendu entre Leurs Majestés, que S. M. le « roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées « de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui « même », était parfaitement inutile.

265. — J'observerai en terminant que, parmi les servitudes internationales, il ne faut pas ranger les obligations qui résultent pour les États de la nécessité de respecter les droits légitimes d'autrui. Ainsi l'obligation qui incombe à un État de n'élever sur un fleuve aucun ouvrage d'art qui refoule les eaux sur le territoire d'un pays voisin, ou en prive ce territoire en les détournant de leur cours naturel ; celle de ne pas s'opposer sans motifs légitimes au transit des voyageurs ou marchandises étrangères sur son territoire ; celle de ne pas obstruer et rendre impraticables les passages maritimes internationaux, naturels ou factices (détroits, canaux, etc.), ne constituent pas une véritable servitude. Ce sont des limitations de l'exercice de la liberté qui résultent nécessairement du devoir, incombant à tout membre d'une société, de ne pas porter atteinte au droit légitime d'autrui. Ces obligations sont donc des obligations parfaitement normales.

§ 5. — États neutralisés.

BIBLIOGRAPHIE. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. IV, n° 2595 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. III, n° 1543. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, § 145. — HOLTZENDORFF, *Handbuch*

(1) C'est là le point de vue généralement admis, à tort selon moi. (Voir *infra*, n° 271, note 1.)

des Völkerrechts, t. IV, § 137. — PRADIER-FODÉRE, *Traité de droit international public*, t. I, n^{os} 258 et 332. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 41. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis*, p. 352 et suiv. — JOBIN, *Essai sur la neutralité*, Porrentruy, 1889. — LAURENT, *Histoire du droit des gens (Études sur l'histoire de l'humanité)*, t. X et XVIII. — PICTET DE ROCHEMONT, *Neutralité de la Suisse dans l'intérêt de l'Europe*. — SERVAIS, *Le Luxembourg et le traité de 1867*. — TWISS, *On international Convention for the neutralisation of territory*, 1887. — ARENDT, *Essai sur la neutralité de la Belgique*.

264. — Le droit de guerre est un attribut naturel de la souveraineté. A la suite d'accords internationaux, certains États ont, dans l'intérêt de la paix générale, dû renoncer à l'exercice de ce droit et se sont obligés à n'entretenir jamais avec tous autres que des relations pacifiques, moyennant l'engagement pris par ceux-ci de respecter ou faire respecter leur intégrité territoriale. Ces États sont dits *neutralisés à perpétuité*.

On a soutenu que la neutralité perpétuelle imposée ou accordée à un État n'emportait pas diminution de sa souveraineté, alors surtout qu'elle avait été librement consentie et peut-être demandée par lui. C'est là une appréciation avantageuse, sans doute, pour l'amour-propre national des États neutralisés, mais dont la fausseté sera démontrée par l'énumération des restrictions apportées à leur liberté d'action par la déclaration de neutralité. Ce qui est vrai, c'est que, le plus souvent, la perte ou diminution de souveraineté sera plus que compensée par les avantages considérables qu'en pratique cette condamnation à un état de paix perpétuelle procurera à l'État neutralisé.

265. — La neutralisation perpétuelle d'un État ne peut résulter que de traités internationaux. Tantôt elle est sollicitée par un État faible qui, ayant conscience de son incapacité à se défendre avec ses propres forces, renonce lui-même formellement à l'exercice du droit de guerre en se plaçant sous la garantie de Puissances plus fortes, intéressées au maintien de son existence et de son intégrité. Tantôt la neutralité est imposée à perpétuité par les Puissances prépondérantes, à un État dont la situation géographique permet de faire une barrière entre deux ou plusieurs autres États rivaux, qui s'obligent eux-mêmes à la respecter. Elle a alors pour but d'assurer le maintien de la paix générale en empêchant les

compétitions entre des États qui, sans elle, chercheraient inévitablement à entraîner dans leur orbite la nation plus faible, objet de leurs convoitises. Souvent elle tend à empêcher que l'un d'eux occupe en cas de guerre une position exceptionnellement favorable en faisant du territoire ou de partie du territoire de celle-ci une base d'opérations militaires.

266. — La neutralité perpétuelle, œuvre d'accords internationaux, ne produira pas toujours les mêmes effets. Elle pourra, selon la convention, comporter tantôt des extensions, tantôt des restrictions.

Voyons tout d'abord les obligations qui normalement résultent de la déclaration de neutralité pour l'État qui en a été l'objet.

Le premier devoir du neutre est de demeurer à perpétuité en état de paix avec toutes les Puissances, non seulement avec celles qui ont signé le traité de neutralisation, mais même avec les États qui n'ont pris aucune part à la reconnaissance de cette neutralisation. Ce devoir est formellement imposé par la clause préventive que l'on rencontre dans presque toutes les conventions de neutralité. « Le territoire compris... formera un État indépendant et perpétuellement neutre... et... sera tenu d'observer la neutralité envers tous les autres États. » L'obligation de demeurer pacifique est donc absolue. Cette obligation emporte des restrictions à la liberté d'action du neutre, même en temps de paix.

a) Sont interdits au neutre tous actes destinés à préparer l'exercice du droit de guerre, tous engagements dont l'exécution suppose l'état de guerre. Dans cette catégorie il faut ranger la conclusion de conventions militaires, d'alliances offensives ou même défensives avec des tiers (1), la signa-

(1) On a vivement discuté dans la presse française et belge la question de savoir si la Belgique, État neutre, pourrait, sans manquer à ses obligations et renoncer à sa neutralité, accéder à la triple alliance de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie, considérée comme Ligue défensive de

la paix. La question, en droit international, n'est même pas discutable. Toute alliance offensive ou défensive comporte nécessairement, quel que soit son but, obligation pour chacun des alliés de mettre ses propres forces, dans des conditions d'avance déterminées, au service de ses alliés pour la

ture de traités de garantie au profit d'autres Puissances (1).

b) Doivent également être considérés comme interdits tous actes qui tendraient à placer l'État neutralisé dans la dépendance plus ou moins complète d'une autre Puissance. A ce titre le neutre sera incapable de former avec un ou plusieurs autres États une Confédération, il ne pourra non plus se placer sous le protectorat d'un État plus considérable. Mais pourrait-il, sans manquer à la neutralité, former avec une autre Puissance une association douanière? La question s'est présentée relativement à la possibilité de l'extension du Zollverein allemand à la Belgique en 1844, et au Luxembourg neutralisé en 1867. Elle a été, en ce qui concerne ce dernier État, tranchée affirmativement par la conférence tenue à Londres le 9 mai 1867. La solution donnée dans cette occasion est, je crois, contraire aux principes de la neutralité, et dangereuse en pratique. L'entrée dans une union douanière est, au point de vue commercial, une incorporation déguisée du neutre aux autres États formant l'union. Cette incorporation commerciale est souvent, en fait, le préliminaire d'une incorporation politique complète. Nul n'ignore combien puissante a été l'action du Zollverein allemand pour la création de l'unité germanique. La solution donnée en 1867 n'a d'ailleurs été acceptée que pour consacrer un fait accompli et maintenir le traité antérieurement conclu entre le grand-duché et l'union douanière allemande.

L'interdiction à l'État neutre de former avec d'autres Puissances une ligue douanière, n'entraîne pas pour lui incapacité de conclure librement avec les autres États des traités de commerce ordinaires, pourvu, toutefois, que ces conventions ne servent pas à dissimuler un véritable traité d'alliance.

267. — Je viens d'examiner les obligations dérivant normalement de la déclaration de neutralité. On n'y rencontre pas

réalisation du but commun. Elle implique toujours un recours éventuel à la force et se trouve par là même en contradiction inévitable avec l'idée de neutralité perpétuelle.

(1) L'art. 2 du traité de Londres,

du 11 mai 1867, fait application de ce principe. Il porte que « la neutralité « du Luxembourg est placée sous la « garantie des puissances signataires, à « l'exception de la Belgique, qui est « elle-même un État neutre ».

celle de n'entretenir aucune armée véritable, de n'élever aucune fortification. C'est qu'en effet pareille obligation ne résulte pas nécessairement de la déclaration de neutralité. Elle peut être imposée par cet acte; elle l'a été, par exemple, au Luxembourg en 1867; mais elle n'est pas exigée par l'idée même de neutralité. L'expression *neutralité armée* n'est pas, ainsi qu'on l'a prétendu quelquefois, un accouplement de mots se contredisant l'un l'autre. Une armée est nécessaire au neutre pour assurer l'ordre à l'intérieur. Elle lui est nécessaire également pour faire, le cas échéant, respecter sa neutralité et pour défendre son existence. L'Europe n'a pas songé à élever de réclamations lorsque la question du service universel obligatoire a été soulevée en Belgique, lorsque les nouveaux forts de la Meuse y furent construits. Elle a également, par son silence même, reconnu le droit de la Suisse à augmenter ses forces militaires et à élever les nouvelles fortifications du Gothard. Il est toutefois évident que le neutre ne jouira pas ici d'une liberté illimitée. Une augmentation exagérée de ses forces militaires, l'établissement de forteresses, voies stratégiques, magasins, etc., dénotant des intentions agressives de sa part, devraient être considérés comme une violation flagrante de sa neutralité. Les Puissances seraient alors en droit de lui imposer un désarmement partiel et la démolition des ouvrages élevés.

268. — Ce n'est pas seulement à l'État neutralisé que la déclaration de neutralité impose des devoirs. Elle emporte aussi des obligations plus ou moins lourdes tant pour les Puissances signataires que pour celles mêmes qui ne sont pas intervenues au traité. Celles-ci se trouvent, sans leur fait, obligées à respecter la neutralité de l'État en question sous peine de s'exposer soit à une action collective, soit à l'action isolée des Puissances qui ont garanti formellement ou tout au moins reconnu cette neutralité.

Vis-à-vis de ces dernières, les effets de la déclaration de neutralisation sont plus considérables. Non seulement elles doivent, comme les précédentes, respecter la neutralité; mais elles sont en général tenues d'en assurer le respect par autrui. Leur situation à cet égard peut cependant varier dans de larges

limites. Tantôt elles se sont engagées à fournir au neutre une *garantie collective*. L'article 2 du traité du 11 mai 1867 pour la neutralisation du Luxembourg porte que « la neutralité du Luxembourg est et demeure placée sous la sanction de la « garantie collective des Puissances signataires ». En pareille hypothèse l'État neutralisé doit, le cas échéant, appeler en garantie toutes les Puissances signataires. Toutefois, aucune d'elles ne demeure obligée à agir seule ou séparément. « C'est « là, disait lord Stanley le 14 juin à la Chambre des communes, « un cas de responsabilité limitée. » Mais il est incontestable que chacun des garants peut renoncer à cette limitation de sa responsabilité et fournir à l'État neutralisé son assistance, alors même que les autres ne seraient pas disposés à agir.

L'acte de neutralisation peut comporter une promesse de garantie individuelle de la part de chacune des Puissances signataires. Le neutre a alors le droit, en cas de violation de sa neutralité, de s'adresser à chacune d'elles isolément ou à quelques-unes d'entre elles seulement. C'est ainsi qu'en 1832, lorsque les hostilités furent reprises par la Hollande, la Belgique réclama le secours de deux de ses garants seulement, la France et l'Angleterre.

Enfin la neutralisation peut avoir été consentie par les Puissances sans qu'aucune d'elles s'obligeât expressément à la garantie. On s'est demandé si, à défaut d'engagement formel, toute obligation de garantie disparaissait. Il est, je crois, impossible d'admettre pareille solution en présence de l'impuissance à laquelle le respect des obligations imposées par la neutralité réduit presque toujours l'État neutralisé. Les Puissances qui le plus souvent lui ont imposé cette situation, doivent tout naturellement être considérées comme ayant implicitement consenti à lui garantir en échange son intégrité et le respect de sa neutralité. Cette solution s'impose surtout quand l'acte de neutralisation a spécialement obligé l'État neutralisé à ne maintenir sur son territoire que des forces de police, à n'élever aucune forteresse, ou à raser celles existantes, etc.

269. — Trois États souverains en Europe jouissent aujourd'hui

d'hui du bénéfice de la neutralité perpétuelle. Ce sont : la Belgique, la Suisse, et le grand-duché de Luxembourg.

La neutralité de la Suisse a été reconnue et garantie en 1815 par les Puissances signataires des traités de Vienne. (V. Déclar. du 20 mars 1815, Acte final du Congrès de Vienne, art. 84, traité du 28 novembre 1815.) Il ne faudrait pas, toutefois, la considérer comme datant exclusivement de cette époque. Les traités passés avant la Révolution entre les cantons et les États voisins relativement au droit de ceux-ci de lever des troupes sur le territoire suisse en font mention, puisqu'ils stipulent que l'exercice de ce droit ne pourra être regardé comme portant atteinte à la neutralité de la Suisse. Elle fut méconnue par la Suisse elle-même lorsque le premier Consul signa, le 27 septembre 1803, avec la Confédération helvétique, un traité aux termes duquel celle-ci s'engageait à fournir un corps de troupes au gouvernement français au cas où son territoire serait attaqué. Elle fut violée par les Puissances alliées, lorsqu'à la fin de 1813 le prince de Schwartzenberg, qui commandait l'armée autrichienne, traversa la Suisse, à Schaffouse et à Bâle, pour se diriger sur Belfort. La neutralité de la Suisse a été respectée depuis 1815. En 1870, le gouvernement prussien prit un engagement formel à cet égard. On sait que les troupes françaises y pénétrèrent en 1871; mais elles furent aussitôt désarmées et internées. Cpr. sur la neutralité de la Suisse, *Revue bleue* du 22 mai 1889, R. D. I. 1870, p. 636.

Une convention, intervenue en 1890 entre l'Allemagne, l'Angleterre et les États-Unis, a neutralisé l'archipel des îles Samoa, mais elle a, en outre, associé chacun de ces trois États à l'administration de ces îles. Il y a là un exemple de *condominium égal*.

Pour la neutralisation de la Belgique et du Luxembourg, voir à l'Appendice le résumé des *Traités* des 15 novembre 1831 et 11 mai 1867.

L'art. 10 de l'acte de Berlin du 26 février 1885 permet à chacune des Puissances signataires de proclamer la neutralité des États compris dans le bassin conventionnel du Congo, dont elle aurait acquis la souveraineté ou le protectorat, les autres Puissances s'engageant à respecter cette neutralité.

Conformément à cette clause, le roi des Belges en acceptant, en 1885, la couronne de l'État indépendant du Congo a réclamé pour celui-ci le bénéfice de la neutralité.

270. — On vient de voir la neutralisation appliquée à un État tout entier. Elle peut l'être à une partie seulement du territoire d'un État, à certaines provinces, certaines voies de communication internationales qui le traversent.

271. — Les motifs de ces neutralisations partielles sont assez variables. Tantôt elles sont établies dans l'intérêt même de l'État auquel elles s'appliquent, le dispensant ainsi de

pourvoir en cas de guerre à la défense d'une portion de son territoire trop exposé à raison de sa situation géographique (neutralisation du Faucigny et du Chablais dans la Savoie supérieure) (1); tantôt elles sont basées uniquement sur l'intérêt général qu'ont les nations au libre usage, en tout temps, de certaines eaux ou de certaines voies de communication (neutralisation du canal de Suez); tantôt elles sont un corollaire, une extension de la neutralité imposée à un État voisin (neutralisation de la partie française du lac de Genève).

272. — La neutralisation partielle d'un territoire emporte une atteinte beaucoup moins considérable à l'exercice de la souveraineté, même sur les parties neutralisées, que celle résultant de la neutralisation absolue d'un État. Son seul effet est d'empêcher la perpétration ou la préparation d'actes de guerre, dans les provinces ou sur les eaux neutralisées. Comme conséquence il en résulte, en temps de paix, l'interdiction à la souveraineté locale d'y entretenir plus de troupes qu'il n'est nécessaire pour le maintien de l'ordre, ou, s'il s'agit d'un territoire maritime, d'y laisser en station des vaisseaux de guerre au delà d'un chiffre fixé. Il en découle aussi généralement

(1) La neutralisation du Faucigny et du Chablais, établie par l'acte du 15 décembre 1815, dans son article premier, l'a été dans l'intérêt exclusif de la maison de Savoie, qui en sollicitait la déclaration depuis le dix-septième siècle. Le royaume de Sardaigne comprenait alors les deux territoires savoisiens et piémontais, séparés l'un de l'autre par la barrière des Alpes, infranchissable pendant la majeure partie de l'année. La défense de la partie située du côté occidental de la chaîne était, en fait, à peu près impossible, à raison de l'interruption forcée des communications avec le Piémont pendant les trois quarts de l'année environ. On comprend combien, dans ces conditions, la déclaration de neutralité de la portion du territoire savoisien adossée immédiatement aux

Alpes était avantageuse au souverain d'alors. C'est pour permettre aux troupes occupant la Savoie en temps de paix, et incapables de la défendre contre les forces supérieures que la France pouvait y envoyer, de se retirer en lieu sûr, que la neutralité d'une partie du territoire savoisien a été demandée et accordée. Ce qui le prouve, c'est le droit de passer par le Valais qui est stipulé pour ces troupes lorsqu'elles se retireront et seront remplacées par celles que la Confédération helvétique jugera bon de placer dans les pays évacués, pour le maintien de l'ordre autant que pour empêcher son occupation par l'ennemi. La France, héritière de la Sardaigne en 1860, est donc libre aujourd'hui de renoncer à une neutralité qui a été établie dans l'intérêt exclusif de son auteur.

l'impossibilité d'élever sur le territoire neutralisé des ouvrages de fortification qui, à raison de la déclaration même de neutralité, ne peuvent trouver leur justification dans la considération des nécessités de la défense (1).

Les neutralisations partielles, aujourd'hui encore existantes, s'appliquent aux îles Ioniennes, partie intégrante de la Grèce; à la partie de la Savoie comprise sous le nom de Faucigny et de Chablais; à la partie française du lac de Genève (la partie suisse est nécessairement neutralisée comme tout le reste du territoire helvétique), aux bouches du Danube et au canal maritime de Suez.

Le traité du 5 novembre 1815, conclu entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie, avait constitué les îles Ioniennes en un État indépendant, sous la dénomination d'*Etats-Unis des îles Ioniennes*. Il les avait placées sous le protectorat de l'Angleterre, qui les avait occupées pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire. (V. de Clercq, t. II, p. 635.) Lorsqu'en 1862 le roi Othon de Bavière, auquel la conférence de Londres avait, en 1832, conféré la couronne de Grèce, eut été renversé du trône, la Grande-Bretagne, qui désirait faire élire à sa place le prince Georges de Danemark, consentit, pour arriver à ce but, à céder à la Grèce les îles Ioniennes. Elle exigeait, toutefois, comme condition de la cession, la neutralisation de ces îles, la démolition de toutes les fortifications qui s'y trouvaient, et le maintien des tarifs douaniers établis par elle; mais ces prétentions durent être réduites : les îles de Corfou et de Paxo furent seules neutralisées par le traité du 29 mars 1864 (de Clercq, t. IX, p. 5 et suiv.), passé entre l'Angleterre, la France et la Russie, toutes trois garantes de la Grèce, en vertu du traité du 21 juillet 1832.

273. — Ce ne sont pas seulement des États entiers ou des portions de territoire qui peuvent être l'objet d'une déclaration de neutralité. Des parties du globe non susceptibles d'appropriation, des mers entières ont été neutralisées dans un intérêt purement politique. Le traité de Paris du 20 mars 1856 avait, dans son art. II, prononcé la neutralisation de la mer Noire. La navigation en était interdite à tous les bâtiments de guerre. Cette interdiction s'appliquait aux Puissances riveraines elles-mêmes, la Russie et la Turquie, qui se voyaient en outre

(1) Lorsqu'en 1883 la France fit procéder à des études préliminaires pour la construction d'un fort sur le mont Vuache, situé dans la zone de la

Savoie neutralisée, le gouvernement helvétique protesta si vivement que le gouvernement français crut plus politique de renoncer à son projet.

imposer l'obligation de n'entretenir aucun arsenal militaire sur ses rivages. Ces dispositions furent abrogées par l'acte de la Conférence réunie à Londres en 1871, à la suite de la dénonciation du traité de Paris par le gouvernement russe. Le traité du 13 mars 1871, tout en laissant subsister la clôture des Dardanelles aux bâtiments de guerre des nations non riveraines, rend à la Turquie et à la Russie leur liberté normale quant à la navigation de la mer Noire et quant à la défense de ses côtes.

§ 6. — *Condominium inégal.*

274. — Il est enfin une situation nouvelle qu'a créée pour la première fois dans la société internationale le traité de Berlin de 1878, et dans laquelle un *condominium inégal* de deux États est établi sur un même territoire. Elle se réalise au cas où l'un d'eux se voit attribuer ou conserver la souveraineté de droit, ou, pour parler le langage du droit civil, la *nue souveraineté*, l'autre possédant seul la souveraineté de fait, c'est-à-dire tous les droits de gouvernement. Il est évident que, dans cette hypothèse, l'État qui a perdu l'exercice du droit de gouvernement et d'administration a en réalité renoncé à se prévaloir de sa souveraineté sur les territoires visés. Il est impossible de ne pas considérer cette souveraineté comme profondément atteinte. Elle l'est à tel point que ce qu'il en a conservé ne constitue plus guère qu'un vain mot, un titre sans valeur entre ses mains. Telle est la situation de la Turquie au regard de ses anciennes provinces de Bosnie et d'Herzégovine, dont elle a dû, dans l'article 25 du traité signé à Berlin en 1878, abandonner l'administration à l'Autriche. En droit public, ces provinces continuent pour la forme d'appartenir à l'Empire turc. Mais la souveraineté du sultan est sans effet aucun. « L'Autriche-Hongrie, écrit Bluntschli (1), ne régit pas le pays « comme mandataire du sultan et au nom de celui-ci; elle le « gouverne en son propre nom... Elle est *en possession* de la

(1) *Le congrès de Berlin*, art. 5 (R. D. I. 1881), p. 585.

« souveraineté... le droit du sultan est un *nudum jus* sans « efficacité, une simple apparence de droit.

« Il ne faut nullement voir dans l'empereur d'Autriche le « vassal, dans le sultan le suzerain. L'empereur d'Autriche est « en Bosnie et dans l'Herzégovine un souverain indépendant « qui exerce le pouvoir suprême en vertu de la mission que « l'Europe lui a confiée, et non pas ensuite de l'investiture du « sultan. »

La durée de cette situation mal définie n'est limitée ni directement ni indirectement. La seule solution, c'est l'entier renoncement de la Porte à sa souveraineté nominale.

Une situation à peu près pareille a été faite à la Turquie relativement à une autre partie de son territoire, l'île de Chypre, dont elle a dû céder le gouvernement à l'Angleterre, aux termes de la convention du 4 juin 1878. Il importe toutefois de remarquer qu'ici l'aliénation de la souveraineté utile est indirectement limitée dans le temps, l'Angleterre s'étant obligée à rétrocéder le gouvernement de l'île à la Porte quand la Russie restituerait les territoires par elle conquis en Arménie. Il est permis de se demander si, en fait, ce jour viendra jamais !

Plus près de nous, la principauté de Waldeck, qui, vis-à-vis des autres États de l'Empire allemand, et sous la réserve du lien fédéral, constitue un véritable État, est administrée par la Prusse, en vertu d'un traité de 18 juillet 1867, renouvelé en 1878 et encore en vigueur aujourd'hui.

275. — Parmi les États subissant une restriction conventionnelle de leurs droits souverains je n'ai pas compris ceux qui se sont obligés à payer à une autre Puissance un tribut annuel. L'État tributaire, en effet, ne voit pas son autonomie et son indépendance atteintes par la seule obligation où il est de payer tribut.

Le tribut peut être dû dans deux situations bien distinctes. Il se peut tout d'abord qu'il soit en quelque sorte le signe sensible du domaine éminent qu'un État possède sur un autre. Il n'est alors que la conséquence et non pas la cause d'une renonciation partielle à l'exercice de la souveraineté (1).

(1) Il en est ainsi du tribut dû par l'Égypte ou la Bulgarie à la Porte Ottomane.

« Parfois le tribut est le résultat d'une convention particulière
 « entre des États : en ce cas le tribut ne forme entre ces États
 « qu'un lien analogue à celui qui résulte de tous les engage-
 « ments que les États peuvent conclure entre eux : il ne modifie
 « en rien les rapports de souveraineté (1) ».

SECTION VI

ATTEINTES ILLÉGITIMES AU DROIT DE SOUVERAINETÉ.

276. — En dehors des restrictions conventionnelles dont il a été parlé au titre précédent, la souveraineté des États peut subir des atteintes injustifiables. Elles seront généralement portées par un État plus fort aux droits d'un État plus faible, ou par une ligue formée entre plusieurs Puissances à ceux d'une Puissance isolée.

Préparées souvent par l'existence de traités dits *traités de garantie des gouvernements*, ces violations se réaliseront par le moyen d'une *intervention*.

§ 1^{er}. — *Traités de garantie des gouvernements.*

277. — On entend par *traités de garantie des gouvernements* des traités par lesquels une ou plusieurs Puissances s'obligent à assurer la perpétuité du gouvernement établi dans un autre État, en promettant le concours de leurs forces pour imposer son maintien en cas de besoin. Ces traités peuvent être conclus entre des États tiers et sans l'assentiment du gouvernement intéressé. C'est ce qui se passa en 1792, dans les circonstances déjà rappelées. Ils peuvent aussi être conclus avec le consentement et la participation du gouvernement intéressé, qui contracte ainsi une sorte d'assurance en matière politique auprès

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.*, liv. I, chap. v *in fine*. Tel est du traité du 1890, doit payer un tribut annuel de 20,000 francs au roi de Dahomey.

de gouvernements étrangers. Dans le premier cas ils ne sont que le préliminaire d'une véritable intervention projetée et constituent une violation flagrante du droit d'autonomie politique de l'État visé. Dans le second, si, grâce à la connivence coupable du gouvernement au profit duquel ils s'exécuteront, ils ne peuvent donner lieu à une intervention au sens strict du mot (1), ils ne tendent pas moins à enlever à la nation qui doit en subir l'effet, le droit de modifier la forme d'un gouvernement qu'à un moment donné elle ne croit plus répondre à ses besoins présents.

Très usités après la grande commotion qui secoua l'Europe de 1792 à 1815, les traités de garantie ont si mal atteint le but que se proposaient leurs signataires, que les gouvernements semblent aujourd'hui les considérer, non sans raison, comme une protection illusoire, une arme tout au moins inutile quand elle n'est pas dangereuse.

On peut citer comme exemples de traités de garantie de gouvernement celui par lequel la France s'engagea, en 1778, à maintenir efficacement la liberté, la souveraineté et l'indépendance illimitée des États-Unis d'Amérique, tant en matière de gouvernement qu'en matière de commerce (traité du 6 février 1778, art. 2), celui par lequel la France, la Sardaigne et la Suisse garantirent collectivement la constitution aristocratique de la République de Genève (10 février 1782) et celui qui intervint le 12 juin 1815 entre l'Autriche et le roi de Naples. Par ce dernier traité, les deux Gouvernements convenaient « de préserver leurs sujets et leurs États respectifs de nouvelles réactions et du danger d'imprudentes innovations qui en amèneraient le retour ». Il était, en conséquence, entendu que « Sa Majesté le roi des Deux-Siciles, en établissant le gouvernement du royaume, n'admettra pas les changements qui ne pourraient se concilier, soit avec les anciennes institutions, soit avec les principes adoptés par Sa Majesté Impériale Apostolique, pour le régime intérieur de ses provinces italiennes ».

Mais l'exemple le plus remarquable de traité de garantie de gouvernement est incontestablement celui dit « de la Sainte-Alliance », signé à Paris, le 26 septembre 1815, entre l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'empereur de Russie, auquel le roi de France accéda le 19 mars suivant, acceptation renouvelée le 15 novembre 1818. Les souverains contractants y prenaient l'engagement de demeurer unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble » et de se prêter « en toute occasion aide et secours ». Ils appliquèrent ces principes dans les Congrès qu'ils tinrent à Aix-la-Chapelle (1818), à Troppau et à

(1) Voir *infra*, n° 280, les caractères essentiels que doit présenter un acte politique d'une Puissance étrangère pour constituer une véritable intervention.

Laybach (1820), enfin à Vérone (1822). (Voir à l'Appendice pour plus de détails sur ces congrès.)

Dans le traité signé le 20 novembre 1815 entre les mêmes parties, la famille Bonaparte fut exclue à jamais du pouvoir suprême en France, exclusion qui fut garantie par les Puissances alliées. On ne s'est pas souvenu de cette clause en 1852, lors de la proclamation du second Empire. Elle peut toutefois expliquer les scrupules qu'éprouvèrent l'Autriche, la Prusse et la Russie à reconnaître le nouveau gouvernement.

On peut enfin considérer comme un traité de garantie de gouvernement celui qui fut signé le 3 février 1830, entre la Russie, la Grande-Bretagne et la France, et aux termes duquel le gouvernement de la Grèce devait être monarchique et héréditaire par ordre de primogéniture. Aussi ces Puissances crurent-elles devoir intervenir en 1862, lorsque le prince Othon de Bavière, auquel elles avaient conféré en 1832 la couronne de Grèce, fut renversé de son trône.

§ 2. — De l'intervention.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 69, 474 et suiv. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, n^o 410 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^o 561 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, n^o 720 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, §§ 44 et suiv. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. IV, §§ 48-46. — KLUBER, *Droit des gens moderne*, § 51, note. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, §§ 76 et suiv. — DE NEUMANN, *Eléments de droit des gens moderne*, § 14. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 31. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis de droit des gens*, p. 212-224. — WHEATON et LAWRENCE, t. II, p. 191 et suiv. — GEFFCKEN, *Das Recht der intervention*.

278. — Le droit de souveraineté, qui est l'apanage de chaque État, doit être respecté par tous les autres États. De là résulte qu'aucun d'eux n'est autorisé à s'immiscer dans les affaires intérieures ou extérieures d'une autre Puissance. Cette immixtion, de quelque façon qu'elle se réalise, par le recours à une simple pression morale avec ou sans menaces, ou par l'emploi de la force, constitue ce qu'on a appelé en droit international l'intervention (*intus venire*).

279. — Il est peu de matière du droit des gens qui ait fait dépenser aux publicistes plus d'encre que celle de l'intervention. On a discuté et l'on discute encore sur sa légitimité en général, sur son admissibilité dans certaines hypothèses particulières. Bien qu'aujourd'hui le prétendu *droit d'intervention*,

élevé à la hauteur d'une règle du droit des gens par les Puissances signataires des actes de 1815, soit condamné par la presque unanimité de la doctrine (1) et abandonné par les chancelleries, le principe de non-intervention, qui lui a été substitué, est considéré par certains auteurs et par la pratique diplomatique comme susceptible de telles restrictions; les dérogations qu'il subit ou peut subir sont si nombreuses, qu'en réalité les mots seuls semblent avoir été changés.

Le résultat le plus certain des discussions doctrinales à cet égard a été très franchement constaté par Pradier-Fodéré (2). « Je défie, écrit-il, qu'on puisse extraire des dissertations théoriques sur l'intervention rien de net et de précis; tout est « contradiction et confusion. »

La coutume internationale et l'histoire diplomatique nous fournissent-elles plus de lumière? Nullement. « L'histoire nous « montre que les gouvernements qui ont jugé nécessaire ou « profitable de se mêler des affaires intérieures d'un État « étranger ont revendiqué le droit d'y intervenir et y sont inter- « venus. Les gouvernements qui ont trouvé leur avantage à ce « que personne n'intervînt dans les affaires intérieures d'un « État étranger ont contesté aux autres gouvernements le droit « d'y intervenir et se sont souvent opposés par la force aux « tentatives d'intervention (3). »

Force est donc de remonter avant tout aux principes généraux relatifs à la détermination des droits respectifs des États. Or, ces principes généraux veulent qu'un État jouisse de la plus entière indépendance, tant dans la gestion de ses affaires intérieures que dans la conduite de ses relations extérieures. Toute Puissance étrangère qui, à l'un ou à l'autre point de vue, prétendrait lui dicter des ordres et lui imposer une direction, porterait par là même atteinte à son indépendance et violerait ainsi une des règles fondamentales qui dominent la société des États. Mais l'État qui, en politique intérieure ou en politique exté-

(1) Le *Syllabus errorum* (Encyclique du 8 décembre 1864) dans la *Positio*, n° 62, porte : *proclamandum est et observandum princi-*

pium quod vocant de non interventu.

(2) *Op. cit.*, t. I, n° 354.

(3) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.*, t. I, chap. XI.

rieure, poursuit un but qu'il juge ne pouvoir atteindre en usant de ses seules forces, a toujours le droit de demander aide et assistance à une Puissance étrangère. Celle-ci, elle-même, est assurément en droit de déférer à la demande qui lui est adressée. lorsqu'elle la juge conforme à ses propres intérêts ou aux intérêts supérieurs de la communauté internationale. La demande d'assistance, de coopération, comme la prestation de cette assistance, constituent donc des actes légitimes en eux-mêmes. L'acte peut être impolitique de la part de l'assistant ou de l'assisté, le but poursuivi par l'un et par l'autre peut être blâmable, cela n'empêche pas que chacun des deux agents ne se soit mu dans les limites de ses droits réguliers.

230. — Des considérations précédentes il résulte que, pour constituer une véritable intervention attentatoire au droit de souveraineté d'un État, un acte politique doit présenter les caractères suivants :

1° Il faut qu'il réalise *une immixtion, une ingérence* dans les affaires d'un État étranger. Peu importe, d'ailleurs, que l'ingérence ait trait à la conduite des affaires intérieures ou à celle des affaires extérieures de l'État en question. Indépendance interne ou indépendance externe, faces différentes de la souveraineté, ont droit au même respect.

2° Il faut que cette ingérence revête la forme d'une *injonction impérative*, c'est-à-dire qu'elle tende à priver de sa liberté d'action l'État au détriment duquel elle s'exerce.

3° Elle doit avoir lieu *contre le gré ou tout au moins sans le consentement* du gouvernement qui la subit.

4° Elle doit enfin *n'être pas l'exercice d'un droit de l'État intervenant*.

Quand ces conditions seront réunies dans un acte politique, on se trouvera en présence d'une véritable intervention contraire au principe de l'indépendance réciproque des États.

Il me faut en reprendre successivement l'examen. L'étude de chacune d'elles nous montrera que beaucoup de faits historiques considérés comme ayant réalisé de véritables interventions présentent, analysés à la lumière des principes, un tout autre caractère, ce qui n'empêche pas d'ailleurs qu'ils

n'aient été trop souvent des actes impolitiques et blâmables.

281. — A. *L'acte doit constituer une ingérence dans les affaires d'un autre État.* — S'ingérer dans les affaires d'autrui, c'est chercher à se substituer à autrui dans l'exercice de son droit d'administration ou, tout au moins, faire peser sur lui notre volonté de façon à ne plus lui laisser la plénitude de sa liberté. Cette idée éveille celle de décisions à prendre, d'actes à passer ultérieurement par celui qui subit l'ingérence. Faire supporter à autrui les conséquences d'actes librement accomplis par lui, ne constitue nullement une immixtion dans ses affaires. Former une réclamation et l'appuyer par des menaces ou même par l'emploi de la force ne sera donc jamais intervenir. L'intervention revêt toujours, dans une certaine mesure, un caractère préventif qu'on ne rencontre pas ici.

C'est donc bien à tort, suivant moi, que Calvo (1), et avec lui nombre d'auteurs, citent comme exemple d'intervention l'action exercée par la France au Rio de la Plata de 1838 à 1840. Elle ne tendait en réalité qu'à obtenir satisfaction pour des réclamations assez justifiées.

(Voir sur cette prétendue intervention les détails qui ont été donnés plus haut, n° 208.)

L'action primitive de la France, de l'Angleterre et de l'Espagne au Mexique en 1861, qui ne tendait *en principe* qu'à la réparation de dommages causés et à l'exécution d'engagements pris par le gouvernement mexicain, ne constituait pas davantage une véritable intervention.

Les réclamations formulées par ces trois pays se fondaient sur des dommages causés à leurs nationaux pendant la guerre civile qui troubla le Mexique de 1856 à 1860. La France réclamait, en outre, le remboursement d'une somme de 60 millions, solde d'un emprunt consenti par le banquier Jecker au gouvernement insurrectionnel, remboursement que le gouvernement légitime se refusait à effectuer. Les trois Puissances s'allièrent alors afin de faire valoir leurs droits en commun (30 octobre 1861); mais l'Angleterre et l'Espagne ayant accepté les offres que leur fit le président Juarez, la France, dont les réclamations excessives n'avaient pu être admises, resta seule en scène. Ce fut alors que l'expédition changea de nature et devint une véritable intervention dans

(1) *Op. cit.*, t. I, n° 187 et suiv.

les affaires du Mexique, auquel Napoléon III voulait imposer le régime monarchique. Après la prise de Puebla et l'entrée des Français à Mexico, une Commission de trente-cinq membres, nommée par le maréchal Forey, proclama l'archiduc Maximilien empereur du Mexique (juin 1863). Le pays refusa énergiquement de se soumettre à ce gouvernement imposé par l'étranger, et la guerre continua. A la suite d'une intervention diplomatique des États-Unis, les troupes françaises durent se rembarquer pour la France (février 1867). Maximilien essaya, mais en vain, de continuer la lutte avec un corps de soldats autrichiens et belges; il fut fait prisonnier et fusillé à Queretaro, le 19 juin 1867.

282. — L'ingérence (quand ingérence il y a) peut se produire soit dans les affaires intérieures, soit dans les affaires extérieures du pays.

a) *Ingérence dans les affaires intérieures.* — Le motif qui donnera le plus souvent, en pratique, lieu à l'immixtion d'une Puissance dans les affaires intérieures d'une autre, sera la guerre civile ayant éclaté chez celle-ci. Trop fréquemment la conformité d'intérêts réels ou prétendus, l'identité des aspirations entre un État tiers et l'un des partis en lutte, détermineront l'intervention de cet État en faveur de ce parti, auquel il fournira l'appui de son autorité morale ou de ses forces matérielles. Quels que soient alors les motifs de la rébellion d'une partie de la population, quelque légitimité qu'ils présentent, l'assistance morale ou matérielle fournie par une Puissance étrangère constituera toujours une atteinte à la souveraineté de l'État. Les Puissances constituées juges et vengeurs de la justice de la cause des différents partis, n'est-ce pas la négation même du droit d'autonomie des États? Pareille intervention pourra, dans certains cas, être un acte politique généreux; elle n'en sera pas moins réalisée en violation des règles du droit international.

Parmi les interventions de ce genre on peut citer l'appui fourni à la fin du siècle dernier par la France aux colonies anglaises de l'Amérique du Nord révoltées contre la métropole, la lutte entreprise par les Puissances étrangères au profit de la royauté française en 1791-92, l'aide prêtée en 1830 par la France et ensuite par les cinq grandes Puissances aux provinces belges pour leur permettre de se séparer de la Hollande, l'assistance fournie en 1827, par la France,

l'Angleterre et la Russie, à la Grèce voulant secouer le joug des Turcs.

On connaît les causes qui donnèrent lieu, à la fin du siècle dernier, au soulèvement des colonies anglaises de l'Amérique du Nord contre la mère patrie (Voir l'*Appendice*). Le Congrès réuni à Philadelphie, ne se jugeant pas capable, à défaut d'une armée permanente, d'assurer le succès de l'œuvre entreprise, fit appel à la France et y envoya Franklin avec les pouvoirs nécessaires pour contracter une alliance. L'attitude du gouvernement français fut, dans le principe, purement passive; on se borna à laisser partir La Fayette avec un petit nombre d'officiers, et à permettre aux insurgés de se fournir en armes, en munitions et en chevaux. Louis XVI se faisait un scrupule de rompre ouvertement, en s'alliant aux colonies révoltées, les traités signés avec l'Angleterre; mais l'opinion publique voyant dans cette alliance une revanche à prendre sur les Anglais, qui nous avaient enlevé le Canada, finit par l'emporter sur les hésitations du roi, et, le 6 février 1778, deux traités étaient signés avec Franklin, dont l'un d'alliance *offensive et défensive*. L'Angleterre vit, à bon droit d'ailleurs, dans cette manière d'agir une déclaration de guerre; elle rappela son ambassadeur et ouvrit les hostilités. (Voir à l'*Appendice* sur le dénouement de cette guerre.)

Le caractère de l'intervention étrangère dans les affaires de France, lors de la première Révolution, se trouve précisé par la déclaration signée à Pilnitz, le 27 août 1791, par l'empereur d'Allemagne et le roi de Prusse. « Les deux souverains considèrent, y était-il dit, la situation de Louis XVI, ainsi que le rétablissement de l'ordre et de la monarchie en France, comme un intérêt commun à tous les souverains. » Le manifeste du duc de Brunswick, lancé après la déclaration de guerre (juillet 1792), était conçu dans un esprit analogue. Il est bon toutefois de remarquer qu'en réalité les intentions des coalisés n'étaient pas aussi désintéressées qu'elles le paraissaient. Il était trop souvent question, dans les pourparlers entre la Prusse et l'Autriche, des indemnités territoriales devant résulter à leur profit de la guerre pour qu'ont pût considérer ces deux Puissances comme combattant uniquement pour le principe monarchique.

(Voir à l'*Appendice* ce qui concerne l'intervention étrangère dans les affaires grecques en 1827 [traité de Londres du 6 juillet 1827], et dans les affaires belges [traité du 19 août 1839].)

285. — La protection réclamée par les nationaux à l'égard d'un gouvernement étranger manifestement animé d'un esprit d'hostilité et d'intolérance, ou peu soucieux de respecter les engagements pris, constituera souvent un motif d'intervention à la Puissance lésée qui, non contente d'exiger des réparations, imposera ou tendra à imposer au gouvernement en question des modifications à sa législation, ou même substituera en certaines matières son action à la sienne.

C'est ainsi que l'établissement du contrôle européen en Tur-

quie en 1859, du contrôle anglo-français en Égypte en 1879, l'action de la France au profit des populations chrétiennes de la Syrie en 1860, constituèrent de véritables interventions (1).

La clause insérée à l'art. 62 du traité de Berlin de 1878, accordant aux consuls et agents diplomatiques des nations occidentales le patronage des chrétiens en Turquie, à quelque nationalité qu'ils appartiennent, peut également être considérée comme le résultat d'une intervention collective des Puissances.

Tout en conférant (art. 62) la protection officielle des ecclésiastiques, moines, pèlerins, et de leurs établissements aux agents diplomatiques et consulaires de la nation à laquelle ils appartiennent, le traité de Berlin a spécialement réservé les droits de la France sur les Lieux saints.

284. — L'exagération des armements d'un État, le développement jugé excessif de sa puissance militaire, seront également une cause souvent invoquée d'intervention. Les gouvernements qui croiront leur sécurité menacée seront tentés d'user de l'intimidation ou de la force pour imposer un désarmement total ou partiel. En ce faisant d'ailleurs, ils porteront atteinte à l'indépendance de l'État en question et réaliseront une intervention illégitime, alors du moins que les armements n'avaient pas à leur égard un caractère nettement agressif.

285. — *b) Ingérence dans les affaires extérieures.* — Nombre d'auteurs considèrent l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État comme étant la seule qui constitue une intervention. Toute immixtion dans les relations extérieures de l'État revêt nécessairement, suivant eux, le caractère d'une alliance ou d'une guerre. Je crois ce point de vue inexact. On peut se trouver en face d'hypothèses dans lesquelles la Puissance qui veut imposer l'observation de ses vues dans les relations qu'entre-

(1) On pourrait objecter, en ce qui concerne ce dernier exemple, que la France n'agit qu'avec l'autorisation du gouvernement turc et qu'il manque ainsi une des conditions requises pour que son action réalise une véritable

intervention. Mais cette autorisation donnée *volens nolens* par la Turquie, ne pouvait pas être refusée. Elle était arrachée par les Puissances dont la France avait reçu une véritable délégation.

tiennent deux États tiers n'est l'alliée ou l'ennemie d'aucun des deux. Tel serait, par exemple, le cas d'un État qui prétendrait exiger de deux autres l'adoption de tel ou tel régime économique dans leurs relations commerciales, ou bien encore s'opposer à la formation d'une alliance ou d'une ligue entre eux ; qui interdirait à un tiers de consentir à la cession de telle partie de ses possessions. Les difficultés qui, à différentes reprises, surgirent entre la France, l'Angleterre, l'Espagne et les États-Unis à propos de l'île de Cuba, nous montrent cette dernière Puissance résolue à empêcher la cession de cette île par l'Espagne à un autre État européen, et l'Angleterre non moins résolument hostile à son acquisition par toute autre Puissance qu'elle-même. Les agissements des États-Unis, lorsqu'il fut question du percement du Canal de Panama, constituaient bien également une tentative d'intervention dans les affaires extérieures de la Colombie. Il peut être enfin aujourd'hui tenu pour certain qu'ils s'opposeraient à la cession, par un quelconque des États américains, d'une partie de son territoire à une nation européenne.

De ce que l'immixtion dans les affaires extérieures d'une autre Puissance est en fait moins fréquente que l'ingérence dans les affaires intérieures, il n'en faut pas conclure qu'elle ne constitue et surtout ne puisse jamais constituer une pure intervention.

Plusieurs expéditions privées ayant été organisées aux États-Unis, en 1851, contre l'île de Cuba, dans le but d'y provoquer une insurrection contre la métropole et dans l'espoir d'en amener l'annexion aux États-Unis, la France et l'Angleterre eurent l'idée d'intervenir et donnèrent à leurs stations navales l'ordre de s'opposer au débarquement des Unionistes américains. Le gouvernement des États-Unis s'émut de cette attitude et déclara, dans une note adressée au représentant de l'Angleterre, qu'il considérerait l'exécution des ordres donnés comme l'exercice d'un droit de police sur les mers avoisinant les États de l'Union américaine. Il ajoutait, dans une autre note transmise au gouvernement français, que les États-Unis ne pourraient voir avec indifférence l'île de Cuba, « située non loin de l'embouchure du Mississipi et pouvant « contrôler la voie fluviale la plus importante pour le commerce des États-Unis, passer dans les mains d'une autre Puissance que l'Espagne ». L'Angleterre et la France soumirent alors aux États-Unis un projet de convention par laquelle les trois États s'engageaient à s'opposer à toute tentative d'une Puissance quelconque de s'en rendre maîtresse. Le gouvernement américain

repoussa ce projet, par cette raison qu'il considérait la question de Cuba comme une question américaine, et que la Constitution des États-Unis s'opposait à ce que le gouvernement, qui avait acheté en 1802 la Louisiane à la France, et en 1819 la Floride à l'Espagne, pût s'interdire l'acquisition de Cuba. Depuis l'époque à laquelle eurent lieu ces négociations, la population de l'île s'est révoltée contre la mère patrie ; mais cette insurrection, favorisée par les Américains du Nord, a été domptée à la suite d'une longue lutte sans aucune intervention étrangère (1868-1880).

Au mois de janvier 1889, le Sénat des États-Unis, ému de l'intention qui fut un instant prêtée au gouvernement français de prendre la direction des travaux du canal de Panama après l'insuccès de la Compagnie présidée par M. de Lesseps, vota la résolution suivante : « Le gouvernement des États-Unis verra avec regret et désapprobation toute immixtion d'un gouvernement européen dans la direction ou l'entreprise d'un canal maritime à travers l'isthme du Darien ou l'Amérique centrale, et considérera pareille intervention comme une atteinte aux droits des États-Unis et comme une menace pour leurs intérêts. Le Président des États-Unis est invité à communiquer aux gouvernements européens cette expression des sentiments du Congrès. »

Au Congrès tenu à Berlin en 1878, les Puissances sont intervenues dans les rapports entre la Porte et la Grèce, en forçant la première à accorder à la seconde une rectification de frontières. (Voir art. 24.)

Plus récemment, en 1886, la Grèce ayant voulu, à la suite de la révolution de la Roumélie orientale, contraindre la Turquie à une nouvelle rectification de ce genre, les Puissances la sommèrent de cesser ses armements et, sur son refus, bloquèrent (la France exceptée) les ports helléniques (8 mai). La Grèce céda le 31 mai.

286. — B. *L'ingérence doit revêtir une forme impérative.* —

Le second caractère qui doit se retrouver dans toute intervention véritable est la *forme impérative* de l'ingérence. L'État qui intervient agit par voie d'autorité, impose ou prétend imposer sa volonté. C'est alors seulement qu'il porte atteinte à l'indépendance de la Puissance auprès de laquelle il agit.

De simples conseils, l'offre des bons offices ou d'une médiation (alors du moins que la médiation n'est pas imposée), sont donc des moyens fort légitimes de guider une nation étrangère dans la voie qu'on désire lui voir suivre. Une simple demande d'explications à propos d'une mesure projetée et annoncée par l'État étranger serait *a fortiori* insuffisante pour qu'il puisse être question d'une véritable intervention.

287. — C. *L'immixtion doit se produire contre le gré, ou tout au moins sans le consentement de l'État sur lequel une action va être exercée.*

Ce troisième caractère est en quelque sorte le corollaire nécessaire du précédent. Il est évident qu'il ne peut être question d'injonction, d'atteinte véritable à la liberté, quand l'État vis-à-vis duquel l'action d'une tierce Puissance s'exerce a lui-même sollicité cette action. On se trouve alors en présence d'une assistance, et non plus d'une intervention.

Je ne considérerai donc pas comme intervention illégitime, accomplie en violation du droit des gens, l'aide prêtée sur sa demande à un gouvernement menacé par les menées d'un parti politique ou par les intrigues d'une Puissance étrangère. Quand, en 1821, les Autrichiens pénétrèrent en Piémont et à Naples sur la demande de Charles-Félix et de Ferdinand I^{er}; quand la France, en 1823 fournit son appui à Ferdinand VII en Espagne, en 1831 occupa Ancône à la requête de Grégoire XVI, puis plus tard, Rome, en 1849, appelée par Pie IX; quand les troupes anglaises, en 1826, vinrent en Portugal soutenir la régence, qui les avait demandées, contre les menées absolutistes de l'Espagne et des partisans de dom Miguel, ni dans un cas, ni dans l'autre, on ne se trouva en présence d'une intervention véritable au sens strict du mot. L'action de l'Autriche, de la France, tendant à comprimer l'élan de nations vers la conquête de leur liberté, peut, certes, être moralement et politiquement blâmable. Avec quelque défaveur qu'on la considère, il faut reconnaître qu'elle n'était pas accomplie en violation du droit des gens. Je ne marchanderais pas la réprobation au gouvernement d'un pays qui appelle l'étranger à son secours. Mais on ne doit pas oublier que, tant qu'il est en possession des pouvoirs souverains, il représente l'État vis-à-vis des Puissances étrangères, et que celles-ci, en lui prêtant sur sa demande secours et assistance, ne peuvent être considérées, quels que soient d'ailleurs les mobiles qui les dirigent, comme portant atteinte à son indépendance et à la souveraineté de l'État dont il est encore l'incarnation.

288. — Il est d'ailleurs évident que le raisonnement précédent n'est applicable qu'au cas où l'intervention, au sens large du mot, est sollicitée par les véritables représentants de l'État, c'est-à-dire par les détenteurs du pouvoir souverain.

L'action coercitive ou la pression [exercée par une Puissance étrangère sur les sollicitations d'un prince dépossédé, ou d'un parti insurgé contre un gouvernement établi en fait et en droit, constituerait une véritable intervention contraire au principe de l'autonomie réciproque des États. Lorsque, en 1876, la Serbie et le Montenegro, États vassaux, se révoltèrent et sollicitèrent la médiation de l'Europe entre eux et la Porte, l'action diplomatique exercée par les cinq grandes Puissances d'abord, puis l'action militaire entamée par la Russie seule ensuite, n'étaient autre chose qu'une intervention dans les affaires intérieures de la Turquie.

289. — D. Enfin le quatrième caractère de l'acte politique qui constitue une véritable intervention est de *n'être pas l'exercice d'un droit résultant d'un acte formel*. Cette dernière condition pourrait être considérée comme implicitement contenue dans la troisième; car l'État au profit duquel ou contre lequel l'intervention se réalise a, d'avance, consenti expressément ou tacitement à l'exercice de ce droit.

Il en sera ainsi au cas où l'intervention se produira en vertu d'un traité de garantie que le gouvernement garanti lui-même a provoqué, ou auquel il a accédé. L'immixtion du garant, si impolitique qu'elle puisse être, ne constituera jamais une véritable violation du droit des gens.

Même chose doit être dite de l'action exercée par l'État suzerain sur l'État vassal, par l'État protecteur sur l'État protégé, dans les limites autorisées par l'acte constitutif de la vassalité ou du protectorat.

Il est quelquefois question de l'intervention du pouvoir fédéral dans les affaires intérieures des États particuliers réunis en confédération. C'est ainsi qu'au mois de septembre 1890, le pouvoir fédéral helvétique intervint dans le canton du Tessin à propos des troubles qui y éclatèrent à cette époque. Dans tous les cas analogues, pareille ingérence ne saurait être considérée comme une intervention prohibée. L'action du pouvoir fédéral n'est tout d'abord pas l'action d'une Puissance étrangère, ce qui suffirait à écarter toute idée d'intervention. Ensuite et surtout, lorsque le pouvoir fédéral agit dans les

limites tracées par la constitution, non seulement il use d'un droit, mais il accomplit un devoir auquel il ne peut se soustraire.

290. — J'ai essayé de déterminer les caractères distinctifs de l'intervention proprement dite, c'est-à-dire de celle qui s'accomplit en violation du droit d'autonomie et d'indépendance des États. Elle comporte essentiellement une immixtion dans les affaires d'autrui, sous forme impérative.

Il faut voir maintenant comment, en fait, pourra se manifester au dehors cette immixtion ; suivant le point de vue auquel on se place, on peut distinguer quatre manières d'intervenir.

L'intervention est *diplomatique* ou *armée*, *positive* ou *négative*.

L'intervention *diplomatique* s'exercera par la remise de notes verbales ou écrites présentant un caractère plus ou moins comminatoire. Elle est presque toujours le prélude de l'intervention *armée* qui suppose l'emploi de la force. Pourront servir à réaliser une intervention armée, le blocus même pacifique, l'occupation d'un ou plusieurs points du territoire de l'État sur lequel on veut agir ou que l'on veut assister et, par *a fortiori*, l'invasion de ce même territoire ou la guerre.

L'intervention envisagée à un autre point de vue peut être *positive* ou *négative*. *Positive*, elle suppose nécessairement une ingérence directe dans les affaires d'autrui. *Négative*, elle consiste dans le fait d'empêcher d'autres Puissances d'intervenir. S'opposer à l'exercice de l'action d'autrui, c'est agir soi-même en sens contraire et, par suite, intervenir.

Aussi je n'hésite pas à considérer le fameux message du président Monroë, en 1823, comme proclamant le principe du droit d'intervention négative des États-Unis dans les questions concernant une Puissance américaine. Mais cette assertion appelle quelques explications.

291. — En 1823, la guerre soutenue depuis le commencement du siècle par les colonies américaines de l'Espagne contre leur métropole touchait à sa fin. L'Espagne était définitivement impuissante à rétablir seule sa souveraineté sur ses anciens

territoires. Mais il était à craindre, ainsi que l'observe Calvo (1), « que les mêmes souverains, qui s'étaient unis et alliés pour « défendre l'absolutisme en Europe contre les idées de souve- « raineté nationale, ne fussent tout disposés à intervenir dans les « affaires du nouveau monde et à aider l'Espagne et le Portugal « à reconquérir leur domaine colonial ». Est-il besoin d'ajouter que l'assistance n'eût pas été sans doute purement désintéressée et se fût probablement fait payer en cession de territoires américains ?

A la même époque, la Russie inquiétait les États-Unis en formulant avec insistance la revendication de certains territoires situés entre l'Orégon et le détroit de Behring.

C'est en présence de cette situation que, le 2 décembre 1823, le président Monroë adressa au Congrès le célèbre message dans lequel se trouvent proclamés les principes qui, depuis ce temps, ont été la base de la politique des États-Unis vis-à-vis des Puissances européennes. Ce message renferme deux déclarations distinctes.

La première semble, si l'on s'en tient aux apparences, proclamer l'applicabilité du principe de non-intervention aux États anciens et nouveaux des deux Amériques. « Le gouver- « nement des États-Unis n'est pas intervenu et n'interviendra « pas dans les affaires des colonies que les nations européennes « possèdent encore en Amérique ; mais, en ce qui concerne les « gouvernements qui ont proclamé leur indépendance, qui la « soutiennent, et dont nous avons reconnu l'émancipation après « mûre réflexion et selon les principes de la justice, nous ne « pourrions faire moins que de regarder comme une manifesta- « tion d'intentions hostiles à l'égard des États-Unis l'interven- « tion d'un pouvoir européen quelconque dans le but de les « opprimer ou de contrarier en aucune manière leur destinée ». En réalité, c'était de la part des États-Unis une opposition formelle à toute immixtion des États européens dans les affaires du nouveau monde ; c'était se poser en protecteur des États américains, s'arroger en quelque sorte un droit de *patronage*

(1) *Op. cit.*, t. I, n° 450.

et, par suite, s'ingérer tout au moins dans leurs relations extérieures.

Aussi, quand la question du percement du canal de Panama fut mise à l'étude, les partisans de la doctrine de Monroë jetèrent le cri d'alarme. Soit dans la presse, soit à la tribune de la Chambre des représentants et du Sénat, on proclama que l'isthme de Panama et le canal « devaient être placés sous le contrôle exclusif des États-Unis d'Amérique ». Nous avons dit plus haut qu'en 1889, sur l'annonce d'une reprise possible des travaux par le gouvernement français, le département des affaires étrangères de l'Union, sollicité par la motion du sénateur Edwards, déclara sans ambages que la doctrine de Monroë constituait toujours la base de la politique extérieure des États-Unis.

292. — La seconde partie du message de Monroë n'a nullement trait à l'intervention. Elle formule de la façon la plus nette l'opposition des États-Unis à tout établissement de nouvelles colonies européennes sur les continents américains. « On a jugé l'occasion favorable pour faire reconnaître comme un principe auquel sont liés les droits et les intérêts des États-Unis, que les continents américains, d'après l'état de liberté et d'indépendance qu'ils se sont acquis et dans lequel ils se sont maintenus, ne peuvent être considérés à l'avenir comme susceptibles d'être colonisés par aucune Puissance européenne. »

295. — L'illégitimité de l'intervention en général, les caractères que doit présenter un acte politique pour constituer une véritable intervention, les modes par lesquels l'intervention peut se réaliser, tels ont été les objets des développements antérieurs. Reste, pour terminer, à rechercher si, dans certaines conditions, un acte politique présentant tous les caractères requis de l'intervention véritable ne sera pas néanmoins légitime. Le droit international n'autorise-t-il pas l'intervention dans certains cas ? Quels sont ces cas (1) ?

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. I, § 76, considère l'intervention comme légitime : 1° au cas où une révolution

politique intérieure viole les droits positifs des autres nations ; 2° lorsqu'elle est une contre-intervention ; 3° lors-

La réponse doit être déduite des considérations suivantes. L'exercice d'un droit par un État (droit d'autonomie) n'est légitime qu'autant qu'il ne porte pas atteinte aux droits appartenant aux autres États. Lorsque l'usage d'un droit aboutit à la violation du droit d'autrui, il est illégitime, et le droit exercé lui-même cesse, dans cette même mesure, d'être respectable. Qu'en conclure? Que l'intervention perdra son caractère d'illégitimité toutes les fois qu'elle aura pour but de sauvegarder un droit essentiel de l'État intervenant compromis par l'abus que ferait une autre Puissance de son autonomie et de son indépendance. Par exemple, un État autorise et encourage sur son territoire les menées d'une faction tendant ouvertement à arriver au renversement d'un gouvernement voisin. Celui-ci est incontestablement en droit d'exiger que son voisin modifie son attitude à cet égard, éloigne les agitateurs qui se seraient réunis dans le voisinage de la frontière commune pour pouvoir tenter plus facilement un coup de main, etc...

Louis XVI usa de ce droit lorsque, poussé par l'Assemblée législative, il somma l'Électeur de Trèves de disperser les rassemblements d'émigrés qui s'étaient formés sur son territoire et lui déclara que, faute par lui d'avoir fait opérer cette dispersion dans un délai déterminé, il serait traité en ennemi. (14 décembre 1791.) Voir ALBERT SOREL, *l'Europe et la Révolution française*, t. II, p. 311 et 331.

C'est en vertu du même droit qu'en 1868 la Porte mit la Grèce en demeure de ne plus favoriser et tolérer sur son territoire la formation de bandes destinées à favoriser l'insurrection dans l'île de Crète, non plus que l'équipement dans ses ports de navires destinés à secourir les insurgés. On sait que, la Grèce n'ayant pas obtempéré à cette sommation, les Puissances signataires du traité de Paris durent intervenir et la contraindre à « observer dans ses rapports avec la Turquie les règles de conduite communes à tous les gouvernements ». (Conférence tenue à Paris en janvier-février 1869.)

Il est certain, d'ailleurs, que, même en l'absence de toute connivence d'un gouvernement avec les agitateurs qui, sur son territoire, conspireraient contre un État

qu'elle s'exerce vis-à-vis des États orientaux ou asiatiques pour soustraire la population chrétienne de ces pays à des persécutions ou à des massacres. — HEFFTER admet les deux premiers cas, n'envisage pas le dernier, mais ajoute celui où il s'agit, pour plusieurs États, de mettre, d'un consentement

commun, fin à une guerre intestine qui dévore un ou plusieurs pays (liv. I, § 45). — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 31, déclare légitimes la contre-intervention et celle qui n'est réalisée par un État que pour assurer son existence, sa sécurité ou le maintien de ses droits.

voisin, ce dernier serait fondé à exiger leur expulsion, au moins au cas où leurs menées deviendraient dangereuses pour sa sécurité. Aussi, en 1881, le gouvernement espagnol se crut-il en droit de solliciter du gouvernement français l'expulsion de don Carlos, qui vivait en France depuis la fin des guerres carlistes et s'y préparait à recommencer la lutte. Il fut fait droit à cette demande.

A la suite de la guerre récente entre les Républiques de Guatémala et de Salvador, il a été stipulé par les parties, dans le traité de paix (5 novembre 1890), que les réfugiés politiques seraient toujours « concentrés dans l'intérieur de la République qui leur donnera asile ».

L'application de cette idée pourra se faire dans nombre d'autres cas encore. Elle permettra notamment de justifier bien souvent l'intervention collective des Puissances occidentales dans les affaires intérieures des pays d'Orient ou d'extrême Orient, intervention qui pourra s'exercer par voie de délégation donnée à l'une ou quelques-unes d'entre elles, constituées ainsi mandataires de la communauté des États civilisés.

Lorsque le gouvernement français intervint en Syrie, en 1860, à la suite des massacres dont le Liban avait été le théâtre, il ne fut que le délégué de l'Angleterre, de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie. Aussi ces Puissances signèrent-elles les traités du 5 septembre 1860 et 19 mars 1861 qui organisèrent l'expédition et réglèrent la durée de l'occupation, ainsi que celui du 9 juin 1861, qui mit fin au différend en réorganisant l'administration intérieure du Liban. (Voir ces conventions dans DE CLERCQ, t. VIII, p. 401, 212, 273.)

CHAPITRE IV

DEVOIRS DES ÉTATS.

BIBLIOGRAPHIE. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^o 1264 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. I, n^o 609 et suiv. — FIORE, *Le droit international codifié*, n^o 330-366. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, §§ 32 et 102. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, § 17. — SOREL et FUNCK-BRENTANO, *Précis*, p. 224 et suiv.

294. — Les devoirs qui incombent à l'individu vis-à-vis de ses semblables sont de deux sortes : ou bien ils constituent ce que l'on est convenu d'appeler de véritables *obligations juridiques* dont le respect et l'exécution peuvent être exigés par ceux appelés à en profiter; ou bien, dépourvus de sanction civile, ils sont désignés plus spécialement par l'expression d'*obligations naturelles et morales*. Une distinction analogue (presque identique) doit être faite parmi les devoirs qui incombent aux États. Les uns supposent chez les autres États un droit absolu à en exiger l'accomplissement et le respect. Leur méconnaissance est, par suite, une véritable atteinte aux droits légitimes des autres Puissances, et fournit à celles-ci un juste sujet de plainte. Me conformant à la terminologie usitée par la majorité des auteurs, je les appellerai *devoirs parfaits*. Ceux de la seconde catégorie ne créent pas au profit des autres nations un droit absolu. Ils trouvent leur raison d'être dans des considérations tirées, soit de l'intérêt général de la Société internationale, soit de la loi morale qui astreint toute personne, individu isolé ou collectivité distincte, à satisfaire à l'équité, à aider et assister son semblable lorsqu'elle peut le faire sans dommage pour elle-même. Ils constituent ce que l'on appelle généralement les *devoirs imparfaits* des États.

§ 1^{er}. — *Devoirs parfaits.*

295. — On peut ranger sous trois rubriques générales les devoirs parfaits des États dans leurs rapports réciproques.

Un État est tenu :

1° De respecter les droits fondamentaux qui appartiennent aux autres États;

2° D'acquitter les obligations accidentelles dont il s'est conventionnellement chargé;

3° D'observer en tout temps et en toute occurrence les règles de l'équité vis-à-vis de toute autre nation.

296. — *a)* Il n'est pas besoin d'insister sur le premier cité des devoirs fondamentaux et parfaits de l'État. Ainsi que l'observe Calvo (1), « les droits de souveraineté, d'indépendance, « etc., dont la réunion constitue le caractère distinctif de l'État, « n'auraient qu'une valeur abstraite, s'ils n'étaient reconnus par « les autres États, si ceux-ci n'avaient pour devoir strict de les « respecter, s'ils pouvaient revendiquer pour eux-mêmes ce « dont ils dénieraiient l'existence chez les autres ». Le devoir de respecter le droit légitime et absolu d'autrui constitue nécessairement pour chaque État une obligation impérative non moins absolue.

297. — *b)* A propos du second des devoirs parfaits, j'observerai que, si les droits conférés à un État par un traité n'ont qu'un caractère purement accidentel, le droit d'en exiger le respect par les autres parties au contrat qui les a constitués, reconnus ou garantis, est absolu. La méconnaissance d'un engagement consenti par traité est une violation du droit international. C'est assurément une de celles qui sont le plus souvent, dans la pratique, suivies d'une sanction directe.

298. — *c)* Quant à l'obligation de respecter toujours les règles de l'équité dans les rapports internationaux, elle n'est que la traduction, en une formule plus générale, d'un principe tout aussi impératif pour les États que pour les individus « *Honeste*

(1) CALVO, *op. cit.*, t. II, § 1261.

vivere, suum cuique tribuere. » Chacun des membres de la Société internationale a le droit absolu d'exiger que tous autres, dans leurs rapports avec lui, satisfassent aux principes de la justice. L'obligation de ceux-ci est donc une obligation parfaite.

299. — Les devoirs parfaits des États présentent ce caractère distinctif que leur violation fournira un juste sujet de plainte et, au besoin, suivant l'importance des cas, d'action coercitive à la nation au préjudice de laquelle elle se sera produite. Les mesures prises par celle-ci pour appuyer sa plainte ou ses réclamations, constitueront, par suite, la sanction de ces devoirs, sanction très variable évidemment; car elle pourra se traduire tout aussi bien par l'envoi d'une simple note verbale que par une déclaration de guerre.

§ 2. — *Devoirs imparfaits.*

300. — Les devoirs imparfaits sont, d'après la notion qui en a été fournie au début de ce chapitre, ceux dont l'accomplissement n'est pas rigoureusement exigible de la part des États. Des considérations tirées tant de l'intérêt général de la Société internationale que des exigences de la loi morale conduisent seules à reconnaître ainsi à la charge des États ces obligations imparfaites auxquelles ils peuvent se soustraire sans encourir aucune responsabilité immédiate.

Je diviserai les devoirs imparfaits des États en deux catégories :

1° Devoirs de courtoisie ;

2° Devoirs d'assistance mutuelle et d'humanité ;

301. — *Devoirs de courtoisie.* Les nations se doivent mutuellement le respect. Ce respect oblige d'une façon absolue et impérative chacune d'elles à ne pas empiéter sur les droits des autres ; mais il se traduit aussi extérieurement d'une façon sensible par l'observation de certains usages consacrés par la pratique internationale. Cette observation, qui constitue la politesse ou courtoisie internationale, n'est pas impérativement obligatoire pour un État. La Puissance qui y aurait manqué ne

pourrait être considérée comme rigoureusement obligée à fournir une réparation à la nation vis-à-vis de laquelle elle aurait omis d'user des égards accoutumés. Le respect du cérémonial de la courtoisie internationale ne saurait être ainsi élevé à la hauteur d'un devoir absolu des États. Néanmoins son observation, par cela même qu'elle tend au maintien de la bonne harmonie dans la Société des nations, présente assez d'intérêt pour qu'un État puisse être tenu comme moralement obligé de s'y conformer dans ses rapports avec les autres. Tout manquement à ces devoirs de courtoisie autoriserait la nation qui en aurait été l'objet, à demander des explications et à se considérer, suivant les circonstances, comme offensée dans son honneur.

En 1887, l'escadre anglaise commandée par le duc d'Édimbourg passant en vue des côtes méditerranéennes de France ne salua point la terre. L'opinion publique s'émut de ce manque de courtoisie; mais l'incident n'eut pas de suite, le gouvernement anglais ayant excusé l'absence de salut par le manque de canons du volume réglementaire. Quelque temps après, d'ailleurs, une autre escadre anglaise passant en vue d'un port français s'empressa de tirer les salves d'usage.

502. — Devoirs d'humanité. Dans l'intérêt même de la prospérité de la Société internationale, aussi bien qu'à raison d'un principe de morale supérieure, un État doit, dans la mesure déterminée par les nécessités de sa propre existence et de sa propre sécurité, contribuer à faciliter aux autres sociétés l'accomplissement de leur mission. C'est là le devoir d'assistance mutuelle entre nations, devoir formulé déjà par Montesquieu, lorsque dans son traité de *l'Esprit des lois* (1) il écrivait ces lignes. « Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts. » Cette assistance pourra s'exercer de bien des façons. Tantôt il s'agira de consentir dans l'intérêt commun à des mesures destinées à empêcher la propagation d'une épidémie, tantôt un État fort prêtera

(1) *Esprit des lois*, t. I, p. 3.

ses bons offices à un État faible engagé dans une lutte inégale pour l'aider à sortir d'une situation dangereuse, tantôt une Puissance devra livrer des malfaiteurs étrangers à la justice de leur patrie qui les réclame, tantôt il lui faudra accueillir sur son territoire une armée poursuivie par un ennemi trop supérieur en nombre et obligée à franchir la frontière pour échapper à une destruction certaine. On pourrait citer bien d'autres applications encore de cette idée d'assistance mutuelle; traités relatifs à l'exécution des jugements étrangers ou à celle des commissions rogatoires, secours aux navires étrangers naufragés, rapatriement de leurs équipages, traitement dans les hôpitaux nationaux des malades étrangers, rapatriement des indigents, acceptation de la protection des sujets d'un État établis en un pays tiers où leur gouvernement n'entretient pas de consuls ou d'agents diplomatiques, etc., etc.

Dans ces cas et tous autres semblables, l'État au profit duquel se réalise l'assistance n'a pas un droit véritable à exiger cette assistance. Le refus qui lui en serait fait ne serait pas un véritable tort qu'on lui causerait. L'assistance mutuelle ne peut donc bien constituer que l'objet d'un devoir imparfait des États.

CHAPITRE V

DROITS ET OBLIGATIONS ACCIDENTELS DES ÉTATS.

503. — Les droits et devoirs fondamentaux des États, qui ont été étudiés dans les chapitres III et IV, appartiennent ou incombent à chacun d'eux au regard des autres, par cela seul qu'il est membre de la Société internationale. Leur naissance n'exige ni ne suppose nécessairement aucune manifestation spéciale de volonté, aucun exercice individuel d'activité, pas plus que l'existence de circonstances particulières dans les rapports des États appelés à les invoquer.

Mais, de même que l'individu, en dehors des droits et obligations générales qu'il peut revendiquer ou se voir imposer à raison même de son existence, peut, par l'exercice de sa libre activité, s'en créer d'autres en contractant, délinquant, etc..., de même les États voient, dans leurs relations réciproques, d'actes volontaires ou involontaires, licites ou illicites, naître à leur profit ou à leur charge des droits ou des obligations. Par cela même que l'existence de ces droits et obligations présuppose certaines circonstances particulières, des manifestations d'activité qui pouvaient ne pas se produire, ces droits et obligations sont justement qualifiés *accidentels*.

En étudiant les sources et, à propos de chacune d'elles, déterminer la mesure et l'étendue du droit, infiniment variable dans son objet, auquel elle va donner naissance, tel doit être l'objet du présent chapitre.

504. — La source la plus ordinaire des droits ou obligations accidentels des individus se trouve dans le consentement donné par les ayants droit ou obligés à leur établissement (*convention, contrat*). Toutefois, en dehors même du concours de volontés, des actes purement unilatéraux peuvent aussi

produire un rapport obligatoire entre particuliers. Ainsi en est-il entre les États. Leurs droits ou obligations accidentels naissent le plus souvent d'un concours de consentements (*traités*); mais ils ou elles auront souvent aussi leur origine dans le fait licite ou illicite d'un autre membre de la Société internationale. De là deux sources des droits et devoirs accidentels des États : une source conventionnelle et une source non conventionnelle, qu'il me faut étudier successivement.

TITRE I

Des traités publics.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 402-462. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, liv. XVIII, sect. I. — CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public*, t. II, sect. IV. — DUDLEY-FIELD, *Projet d'un code international*, art. 188-204. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, liv. V, sect. II. — FIORE, *Le droit international codifié*, art. 667-786. — FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.*, liv. I^{er}, chap. VII. — HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, liv. I^{er}, chap. III, sect. I. — FR. DE HOLTZENDORFF, *Éléments de droit international public*, §§ 41-46. — F. DE HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. III, §§ 1-141. — KLUBER, *op. cit.*, t. II, chap. II. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, partie générale, chap. IV. — DE NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne*, 1^{re} part., chap. III, §§ 24-36^e. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. II, chap. VI, n^{os} 886-1223. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, liv. VI, §§ 47-55.

SECTION I

DÉFINITION. — ÉLÉMENTS ESSENTIELS. — HISTORIQUE.

305. — Le concours déclaré des consentements de deux ou plusieurs individus dans le but de faire naître entre eux, de modifier ou d'éteindre des droits et des obligations corrélatives, constitue, en droit privé, un *contrat* (1). Entre États, un pareil accord de volontés prend le nom générique de *traité* (2).

(1) Je donne ici au mot *contrat* son sens le plus large.

(2) Les traités entre États sont souvent aussi désignés sous les noms de *Conventions*, *Conventions diplomatiques*, *Déclarations*, *Cartels*, *Capitulations*, *Actes*. L'application de telle ou telle de ces expressions à un accord intervenu entre deux ou plusieurs États révèle un caractère particulier de cet accord. Le mot *traité* est en général employé pour désigner les accords

dont l'objet présente une importance considérable. (Traité de Berlin, 1878; traité de Francfort, 1871, etc.) La dénomination de *Convention* est réservée à ceux qui, conclus d'une façon moins solennelle, ne résolvent que des questions d'importance secondaire. (Convention de Berne sur la protection internationale de la propriété industrielle, 1883. — Convention pour la protection des câbles sous-marins. — Conventions relatives à l'exercice

On peut donc définir le *Traité* ou la *Convention* : « l'accord « déclaré des consentements de deux ou plusieurs États dans le « but de créer entre eux, modifier ou éteindre un rapport obli- « gatoire. »

306. — De cette définition il est facile de déduire les éléments absolument nécessaires à l'existence même d'un traité. Ils sont au nombre de deux.

1° Les deux sujets doivent être des États.

2° Le concours de leurs consentements doit être manifesté.

307. — a) De la première proposition résulte que tout contrat, toute convention passée par un État, n'est pas nécessairement un traité public. Encore faut-il que l'autre partie soit également un État. Les contrats conclus entre un État et des particuliers, alors même qu'il s'agit de la direction d'un service public, ne constituent donc pas des traités publics. Ainsi

des fonctions consulaires. — Conventions postales, télégraphiques, sanitaires, etc.) Le concours des consentements de deux ou plusieurs États peut être également constaté par une déclaration collective signée d'eux, ou par un échange de déclarations réciproques et conformes. Il y a alors un engagement conventionnel dont le nom : *Déclaration*, rappelle la procédure suivie pour arriver à constater l'accord des volontés. (Déclaration du 16 avril 1856, sur le droit maritime en temps de guerre. — Déclaration du 5 novembre 1872 entre la France et la Grande-Bretagne, relative à l'immigration des travailleurs indiens dans les colonies françaises, etc.) Par *Cartels* on désigne ordinairement des conventions moins solennelles que toutes les précédentes, conclues par des fonctionnaires de l'ordre administratif considérés comme ayant implicitement pouvoir d'engager l'État dans et pour l'exercice de leurs fonctions. (Cartels relatifs à l'échange des correspondances postales, cartels concernant le rapatriement des marins naufragés.) C'est surtout aux conven-

tions conclues avec l'ennemi pendant la durée d'une guerre par les chefs de corps que s'applique aujourd'hui cette dénomination. (Cartels relatifs à l'échange des prisonniers, à l'établissement d'une suspension d'armes, etc.) Le mot *Capitulation* a deux sens aussi spéciaux l'un que l'autre. Il sert à désigner la convention par laquelle le commandant d'une troupe ou d'une place de guerre, reconnaissant l'impossibilité de la défense, la rend à l'ennemi. C'est sous ce nom que sont aussi connus les traités signés par la Porte avec la France et la plupart des nations européennes, traités déterminant la condition des sujets européens en territoire ottoman.

En dehors de ces expressions, on rencontre très souvent dans la langue diplomatique actuelle le mot *Acte*. (Actes de Berlin, 1878-1885. Acte de Bruxelles, 1891, etc.) Il désigne généralement les accords établis entre plusieurs Puissances à la suite d'un Congrès ou d'une Conférence, accords relatifs à des questions politiques ou économiques d'intérêt général.

en était-il de la convention intervenue entre les États allemands et la maison de Tour et Taxis, convention confiant à celle-ci l'exploitation du service des postes en Allemagne. Même chose doit être dite des contrats passés entre un État et de grandes compagnies de colonisation, alors même qu'ils auraient pour effet d'abandonner à celles-ci l'exercice de tout ou partie des droits de souveraineté sur des territoires lointains.

Ne rentrent pas davantage dans la catégorie des traités publics les actes passés entre princes d'une même famille, et ayant pour objet de confirmer ou modifier l'ordre légal de succession à la couronne; ceux par lesquels un souverain renversé du trône reconnaît le gouvernement nouveau en échange de certaines garanties ou prérogatives qui lui sont accordées, etc.

508. — Quant aux accords conclus entre nombre de gouvernements européens ou américains et la Curie romaine pour régler les rapports de l'Église et de l'État, accords généralement désignés sous le nom de *Concordats* (1), il faut, tout bien considéré, leur reconnaître le caractère de traités publics. Sans doute, en les signant, le Pape, avant même la perte de son pouvoir temporel, n'agissait pas comme souverain territorial, comme représentant de l'État romain, mais à titre de chef spirituel suprême de la catholicité. Ce ne sont donc pas des conventions d'État à État. Ce sont néanmoins des conventions internationales. Le souverain pontife y apparaît investi d'un véritable caractère public, agissant dans l'exercice de sa souveraineté spirituelle comme représentant attribué d'une personne internationale, l'Église catholique romaine (2). Elles sont négociées et conclues dans la forme des traités entre États. Les règles applicables à l'interprétation, à la force obligatoire, à l'exécution

(1) L'expression *Concordat* est réservée aux accords intervenus entre le Saint-Siège et les États catholiques. Ceux conclus par la Curie romaine avec les États non catholiques portent le nom générique de *Conventions*.

(Convention avec la Russie, 1848, avec Bade, 1860.) Ils sont ordinairement constatés par une bulle.

(2) J'ai reconnu à l'Église catholique la qualité de personne internationale. (Voir n° 77.)

des traités sont également applicables aux concordats. Se refuser, par un respect exagéré de la terminologie exacte, à voir en eux des traités publics, serait attribuer trop d'importance à une pure querelle de mots (1).

509. — *b*) Le second élément essentiel de tout traité consiste dans la déclaration, la constatation des consentements. Vainement y aurait-il conformité de vues ou d'intentions entre deux États sur l'organisation de tels ou tels rapports entre eux. Cette seule conformité ne présentera aucun caractère obligatoire tant que l'intention de s'obliger n'aura pas été manifestée. Cette manifestation pourra d'ailleurs s'opérer de façons bien diverses : par la rédaction d'un écrit solennel constatant l'accord, par l'émission de déclarations réciproques et conformes, par un simple échange verbal des consentements des représentants des États, voire par des faits ou actes indiquant nettement l'intention de s'obliger réciproquement. Il n'en est pas moins vrai que jusqu'au jour où elle aura eu lieu, il n'y a ni traité, ni convention, partant, ni droits, ni obligations réciproques.

510. — Si haut que l'on remonte dans l'histoire de l'antiquité on rencontre des pactes conclus par différents États et tendant à établir ou régler entre les contractants certains rapports. Egger, dans ses *Études historiques sur les traités publics chez les Grecs et les Romains*, nous fait connaître de nombreux traités conclus entre les différents peuples de la Grèce. C'est par des traités successifs avec les peuples vaincus ou acceptant volontairement la domination romaine, que fut constitué l'immense empire romain.

En Grèce comme à Rome, les traités publics présentent deux caractères principaux :

1° Ils sont tous ou presque tous politiques et conclus soit en vue, soit à la suite d'une guerre.

2° Ce sont des actes essentiellement solennels et entourés de cérémonies religieuses tendant à en garantir l'observation par les deux parties.

(1) Sic, PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, n° 1028. — *Contra*, BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 443. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, n° 983. — RIVIER, *op. cit.*, § 47-I, *in fine*.

Entre les peuples grecs on ne rencontre guère que des traités de confédération ou d'alliance, des traités de paix proprement dits ou des conventions de neutralité. Beaucoup plus rares sont les accords tendant à organiser les rapports commerciaux entre cités en réprimant ou tout au moins en réglementant la piraterie et le brigandage. Le pacte conclu est garanti par le serment des contractants, placé sous l'invocation des divinités qu'ils reconnaissent, inscrit sur des tables d'airain ou de marbre déposées dans les temples et confié ainsi à la garde des dieux.

Rome ne signe guère que deux sortes de traités : des traités de paix qui mettent d'une façon plus ou moins complète les peuples vaincus sous sa domination ; des traités d'*amitié* ou d'*hospitalité*, par lesquels, en dehors de toute guerre, une nation fascinée ou intimidée accepte l'amitié ou plus exactement le protectorat et la suzeraineté romaine. A Rome plus peut-être qu'en Grèce, la conclusion des traités présentait un caractère religieux. L'intervention des féciaux et l'accomplissement des cérémonies rituelles furent longtemps indispensables pour la validité du pacte.

Pendant le moyen âge aussi bien que pendant la période de monarchie absolue qui s'étend jusqu'au siècle présent, tous les traités passés entre souverains ont à peu près pour unique objet de consacrer des cessions, échanges ou acquisitions de territoires. Ce n'est guère qu'à partir du seizième siècle qu'on rencontre des conventions poursuivant un but purement commercial ou économique. L'élément religieux occupe alors dans la formation des traités une place moins considérable que dans l'antiquité. Toutefois il n'a pas complètement disparu. C'est au nom de la Sainte Trinité ou du Dieu tout-puissant que l'accord est conclu. Les contractants en promettent l'observation la main sur l'Évangile, entendent la messe et communient ensemble, se soumettent à l'excommunication en cas de manquement à la foi jurée, etc.

Ce qui caractérise dans l'histoire des traités la période présente, c'est, d'une part, la multiplication des conventions purement économiques (Traité de navigation, de commerce, postaux, etc.), d'autre part, la conclusion d'accords généraux

unissant, après discussion en Congrès ou en Conférence, un nombre de plus en plus considérable d'États dans la poursuite d'un but commun, preuve indiscutable des progrès de la communauté d'intérêts et de droit dans la Société internationale. Quant à l'élément religieux, on ne le retrouve plus aujourd'hui qu'à l'état de souvenir dans l'intitulé des actes les plus importants placés encore sous l'invocation de la Très Sainte Trinité ou du Dieu tout-puissant.

SECTION II

FORMATION DES TRAITÉS.

§ 1^{er}. — *Conditions de validité des traités.*

511. — Les conditions requises pour la validité d'un traité public sont relatives, soit aux sujets qui contractent (*Conditions subjectives*), soit à l'objet de l'accord (*Conditions objectives*).

512. — *Conditions subjectives.* Les conditions subjectives sont au nombre de trois :

- 1^o Capacité des États;
- 2^o Qualité de leurs représentants;
- 3^o Pureté des consentements.

En d'autres termes, il faut :

1^o Que les États aient conservé l'exercice de la souveraineté nécessaire pour traiter;

2^o Que les signataires soient leurs représentants autorisés, agissant dans les limites de leurs pouvoirs et conformément à la loi constitutionnelle;

3^o Que les consentements fournis soient libres et donnés en connaissance de cause.

A. — *Capacité des États.*

515. — Négocier et traiter, c'est faire acte de souveraineté. En conséquence, tout État jouissant pleinement de la

souveraineté doit être réputé capable de conclure un traité.

Quant aux États qui ont perdu plus ou moins complètement l'exercice du droit de souveraineté, ils n'ont évidemment conservé la capacité de traiter que dans les limites de leur souveraineté présente et relativement aux objets sur lesquels elle peut encore s'exercer. Il faut donc avant tout, pour déterminer leur capacité, consulter l'acte qui fixe leurs rapports, soit avec leur protecteur ou suzerain, soit avec le gouvernement central (fédéral) au profit duquel ils ont abdiqué une partie de leurs droits.

L'État vassal conserve en général le droit de passer seul des conventions purement économiques (traités de commerce, conventions postales, etc.), à la condition toutefois qu'elles ne réalisent aucune atteinte aux droits politiques du suzerain. C'est ainsi que l'Égypte a pu, en 1884, signer des traités de commerce avec la Grèce et l'Angleterre; que la Bulgarie a passé en 1883 une convention concernant le service des chemins de fer avec l'Autriche; que l'une et l'autre ont été parties contractantes à la convention postale de 1885.

Le firman d'investiture octroyé, en avril 1892, au nouveau khédivé d'Égypte, Abbas Pacha, porte que « le khédivé sera autorisé à contracter et à renouveler, sans porter atteinte aux traités politiques, les conventions avec les agents des Puissances étrangères pour les douanes et le commerce, et pour toutes les transactions concernant les affaires intérieures, et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie, et de régler la police des étrangers et tous leurs rapports avec le gouvernement et la population ». Ces conventions doivent toutefois être communiquées à la Porte avant leur promulgation par le khédivé.

On ne trouve pas, dans le traité de Berlin, de dispositions aussi formelles quant à la principauté de Bulgarie. Toutefois, en stipulant dans son art. 8 que « les traités de commerce et de navigation, ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les Puissances étrangères et la Porte aujourd'hui en vigueur seront maintenus dans la principauté de Bulgarie, et qu'aucun changement n'y pourra être apporté à l'égard d'aucune Puissance avant qu'elle ait donné son consentement, le traité du 13 juillet 1878 reconnaît implicitement le droit pour le gouvernement bulgare de conclure des accords de cette sorte.

L'État protégé abdique ordinairement sa souveraineté extérieure d'une façon plus complète que l'État vassal. En général, le traité de protectorat réserve au protecteur le droit exclusif de surveiller et de diriger les relations du protégé avec les Puissances étrangères. C'est ainsi qu'aux termes du traité de

Kassar-Saïd (12 mai 1881) et du traité franco-malgache du 17 décembre 1885, les gouvernements tunisien et hova sont désormais représentés par la France. Même situation a été faite au Cambodge et à l'Annam. (Traités du 11 avril 1863 et du 6 juin 1884.)

Dans une confédération d'États proprement dite, chacun des membres de la confédération conserve en principe le droit de traiter avec les gouvernements étrangers. Il ne le perd que relativement aux matières limitativement désignées par l'acte de confédération, comme devant ressortir du pouvoir central.

Le traité d'Osnabrück reconnaissait aux différents États composant l'Empire le droit de contracter des alliances entre eux ou avec des Puissances étrangères (art. 8, § 2).

Aux termes de l'art. 11, § 2, de l'acte constitutif de la Confédération germanique, en date du 9 juin 1818, le droit de traiter était formellement attribué à chacun des membres de la Confédération.

Dans un État fédératif, au contraire, c'est en principe au pouvoir fédéral qu'appartient le droit de traiter. Chacun des membres de l'association ne le conserve qu'à titre exceptionnel et relativement à certains objets strictement déterminés par le pacte fédéral.

En Allemagne, chaque État a le droit de passer des traités relatifs aux matières qui ne sont pas du domaine de la législation d'empire, ou qui, en faisant partie, ont été expressément réservées. C'est ainsi que la Bavière, à qui le droit de légiférer a été maintenu en ce qui concerne l'indigénat, l'établissement des sujets à l'étranger, les chemins de fer, a par cela même celui de conclure des conventions sur ces différents points. (V. art. 4, n° 11, et art. 46 de la constitution allemande.) C'est ainsi encore que cet État et le Wurtemberg ont conservé le droit de signer des conventions postales ou télégraphiques avec les États voisins. (Art. 52 de la convention du 23 novembre 1870, relative à l'entrée de la Bavière dans l'empire. *Archives diplomatiques*, 1871-1872, t. III, p. 1038.)

En Suisse, chaque canton a le droit de conclure avec les États étrangers des conventions sur des objets concernant l'économie politique, les rapports de voisinage ou de police, à la condition qu'elles ne contiennent rien de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons. (Art. 9 et 10 de la constitution de 1874.)

La constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord déclare au contraire qu'« aucun des États faisant partie de la Fédération ne peut, sans l'assentiment du Congrès, passer aucun arrangement ou convention avec un autre État ou une Puissance étrangère ».

B. — *Qualité des représentants de l'État.*

314. L'État, personne morale, doit nécessairement agir par l'intermédiaire de personnes physiques. Il ne sera lié par un traité signé en son nom qu'autant qu'il aura été représenté par des personnes ayant le pouvoir de l'engager et ayant rempli toutes les formalités à l'observation desquelles la loi constitutionnelle subordonne ce pouvoir.

315. — 1° *Le signataire doit avoir pouvoir d'engager l'État.*

En principe, c'est la personne (ou le corps) exerçant le pouvoir souverain dans l'État, qui seule a qualité pour le représenter et contracter en son nom des engagements obligatoires.

En cas de révolution, le prince renversé du trône, en perdant l'exercice de la souveraineté *de facto*, perd, par là même, la qualité nécessaire pour traiter au nom de l'État. Après la proclamation de la république en France, le 4 septembre 1871, l'empereur Napoléon III, non plus que la Régence instituée par lui, n'avait donc plus qualité pour signer avec la Prusse un traité de paix.

Au cas de guerre civile, aussi longtemps que l'un des partis en lutte n'a pas réussi à asseoir son autorité et à s'emparer du pouvoir souverain, la souveraineté demeurant en quelque sorte vacante, le droit de traiter n'appartient à personne. Dès que l'un d'eux a réussi à faire reconnaître son autorité, le gouvernement qu'il établit représente l'État *de facto*, et cela lui confère qualité suffisante, quelles que soient d'ailleurs son origine et son illégitimité.

316. — Au principe en vertu duquel le droit de traiter n'appartient qu'à ceux qui, dans l'État, sont investis des pouvoirs souverains, une exception est faite relativement aux conventions passées en temps de guerre par les chefs de corps ou commandants de place (armistices, échanges de prisonniers, capitulations). Ceux-ci sont, en vertu d'un usage constant, considérés comme ayant été implicitement autorisés à conclure

tous accords de ce genre qui seraient nécessités par la conduite des opérations militaires. Mais leur pouvoir est limité à la conclusion de certaines conventions spéciales et restreintes dans leur objet. Ils ne pourraient évidemment, sans un mandat tout spécial de leur gouvernement, discuter et signer les conditions de la paix.

517. — Les conventions passées par des personnes n'ayant ni par elles-mêmes, ni par délégation, pouvoir de représenter l'État ne sont évidemment pas obligatoires pour ce dernier. Elles portent généralement le nom de *sponsiones* (simples promesses). Rentrent dans cette catégorie tous les engagements pris par les fonctionnaires de l'ordre diplomatique ou administratif en dehors des instructions et pouvoirs qui leur avaient été donnés.

En présence d'une *sponsio* faite en son nom, le gouvernement de l'État peut, de deux choses l'une : accepter ou désavouer. S'il accepte, il est censé avoir été régulièrement représenté, et est tenu comme si le traité avait été valablement passé. S'il désavoue, alors que son cocontractant a déjà exécuté de son côté, l'équité exige que les prestations faites par celui-ci lui soient restituées ou, d'une façon plus générale, que les choses soient remises en l'état où elles étaient avant l'exécution partielle.

518. — 2° *Le signataire ayant qualité doit remplir les conditions imposées par la loi constitutionnelle.*

Dans les monarchies absolues, le prince, qui possède sans limites et sans conditions l'exercice de la souveraineté, a par là même qualité pour conclure seul valablement tous traités. Ainsi en est-il en Russie et en Turquie.

Dans les États représentatifs, l'exercice de la souveraineté appartient bien encore au souverain ; mais cet exercice, notamment en ce qui concerne la passation des traités avec les Puissances étrangères, est le plus souvent subordonné par le pacte constitutionnel à certaines conditions : c'est, généralement, pour les conventions les plus importantes, l'obtention de l'approbation des assemblées représentatives ou de l'une d'elles. Le traité que le souverain aurait signé sans l'approbation des

pouvoirs désignés par la Constitution devrait être considéré comme non obligatoire pour l'État. « Le roi qui a besoin du « concours de la représentation du peuple, « dit excellemment Bluntschli, » ne peut pas davantage lier l'État sans ce consentement que tout autre chef qui voudrait jouer le rôle de roi « sans être roi (1). » L'État contractant qui aurait obtenu la signature inconstitutionnelle du souverain, serait d'autant moins fondé à prétendre se prévaloir du traité qu'il ne devait et ne pouvait pas ignorer les dispositions de la loi constitutionnelle de l'autre signataire. Application de ce principe fut faite en France sous la monarchie de Juillet. Par le traité du 4 juillet 1831, le gouvernement du roi Louis-Philippe, reconnaissant le bien fondé des réclamations formulées par les États-Unis à raison des dommages causés aux sujets américains pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, s'était engagé à payer à l'Union une indemnité de 25,000,000 de francs. La sanction royale avait été donnée. Mais, aux termes de la Constitution française, toute convention engageant les finances de l'État devait être approuvée par le pouvoir législatif. Consultées, les Chambres rejetèrent la convention. Un traité tirée par le gouvernement américain sur le ministère des finances français demeura impayée. Le cabinet de Washington protesta vivement, arguant que le traité dûment signé et ratifié par le souverain obligeait l'État français, et qu'une irrégularité constitutionnelle ne pouvait avoir pour effet de modifier sa valeur au regard de l'autre contractant. En soutenant que la ratification du roi ne pouvait, dans l'espèce, être que conditionnelle et par suite insuffisante, à défaut d'un vote approbatif des Chambres, à parfaire le traité, le cabinet de Paris faisait à l'espèce une application des principes exacts. Le différend fut d'ailleurs aplani quelques années après, les crédits nécessaires ayant été votés par les Chambres en 1835 (2).

En Angleterre, la couronne a, d'une façon générale, qualité pour engager l'État par traités. Toutefois, les traités apportant quelque modification au terri-

(1) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, art. 404 bis, note 1.

(2) Consulter, sur le défaut de vali-

dité de plusieurs traités diplomatiques passés par la France, un article de Clu-net. (J. I. P., 1880, p. 5 et suiv.)

toire, ceux dérogeant aux lois ou coutumes en vigueur, ceux créant des charges pour l'État ou ses sujets, ainsi que toutes conventions relatives aux douanes, doivent être présentés au Parlement et approuvés par lui.

Aux termes de l'art. 11 de la Constitution de l'Empire allemand, « l'Empereur représente l'Empire vis-à-vis des Puissances étrangères. Il signe les traités de paix, d'alliance, et toutes autres conventions avec les États étrangers. Toutefois, les traités portant sur des matières qui, aux termes de l'art. 4 de la Constitution, rentrent dans le domaine législatif du Reichstag ne peuvent être conclus qu'avec l'assentiment du Bundesrath (Conseil fédéral), et ne sont exécutoires qu'après autorisation donnée par le Reichstag ».

L'art. 5 du Statut italien décide que le Roi « fait les traités de paix, d'alliance, de commerce et autres, et en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sécurité de l'État le permettent, en y joignant toutes communications utiles. Les traités emportant des charges pour les finances de l'État, ou des modifications au territoire, n'auront d'effet qu'après avoir obtenu l'approbation des Chambres. »

En France, « le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » (Art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.)

La Constitution suisse attribue au Conseil fédéral le droit de conclure les traités. Mais ils doivent être soumis au Conseil national et au Conseil des États, dont l'assentiment vaut ratification.

519. — Dans la pratique internationale, il est assez rare de voir des conventions négociées et conclues par les chefs d'État eux-mêmes. Le plus souvent ceux-ci donnent à certaines personnes (agents diplomatiques ou autres personnages délégués) pouvoir de traiter au nom de l'État. Ces pouvoirs, alors même qu'ils ont été qualifiés pleins pouvoirs, sont généralement accompagnés d'instructions ostensibles ou secrètes traçant à l'agent des limites qu'il ne doit pas franchir.

Si l'on appliquait ici les règles du droit privé, le traité régulièrement signé par les plénipotentiaires dans les limites de leur mandat devrait être considéré comme liant immédiatement et irrévocablement l'État au nom duquel il a été conclu. Or il n'en est rien. La convention ainsi passée ne sera obligatoire pour l'État qu'après avoir obtenu la ratification (ou sanction), c'est-à-dire l'approbation du souverain qui avait donné le mandat de la négocier et de la conclure. Ainsi l'État ne pourra

être lié sans l'intervention personnelle du souverain, sans son consentement direct et formel, donné en parfaite connaissance de cause.

520. — La ratification, qui seule va parfaire le traité et lui donner en quelque sorte sa consécration, est, dans la pratique actuelle, toujours réservée d'une façon formelle (1).

Même en l'absence de toute réserve expresse, et malgré l'attribution des plus pleins pouvoirs aux négociateurs, elle est aujourd'hui considérée comme absolument nécessaire pour que le traité devienne obligatoire pour l'État. On a pu discuter sur ce point. La nécessité de la ratification et de l'intervention personnelle du souverain se justifie pleinement par la considération de l'importance des intérêts engagés et du danger qu'il y aurait à en abandonner irrévocablement la sauvegarde à de simples agents, de quelque rang qu'ils soient. La question d'ailleurs ne présente qu'un intérêt pratique médiocre; car, ainsi que le constate Calvo (2), « on citerait à peine un traité dans lequel « ne se trouve pas une clause réservant formellement l'approbation souveraine et fixant une date pour l'échange des ratifications ».

521. — Les considérations précédentes conduisent logiquement à cette conséquence, savoir, que le droit de ratifier les traités ne peut être délégué par le souverain. C'est bien là, en effet, la règle générale. Il n'y est apporté d'exception que dans des circonstances tout exceptionnelles. Des gouverneurs de possessions éloignées peuvent parfois se voir confier le droit de sanctionner des traités passés par leurs agents et relatifs au territoire dont ils ont la haute administration. En Russie, suivant F. de Martens (3), ce droit est accordé au gouverneur

(1) Dans la plupart des traités modernes, un délai est stipulé dans lequel la ratification du pouvoir souverain devra être obtenue. À défaut de ratification par l'un des signataires dans le temps fixé, le consentement de tous les autres est nécessaire pour proroger au besoin le délai et laisser le protocole ouvert jusqu'au moment où elle

pourra être fournie. Souvent aussi aucun délai préfix n'est déterminé dans l'acte pour la production des ratifications. Il est simplement stipulé que la convention sera ratifiée dans le délai le plus court possible.

(2) CALVO, *op. cit.*, t. III, § 1633.

(3) F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. I, § 105.

général du Turkestan. La même prérogative appartient au vice-roi des Indes anglaises.

522. — La ratification du souverain, consécration définitive du traité, peut seule lui donner sa force obligatoire. Jusqu'au moment où elle est fournie, on se trouve en présence non pas d'une convention formée et parfaite, mais d'une simple promesse, d'un projet d'engagement. C'est bien à tort qu'on lui attribue généralement un effet rétroactif en décidant que le traité doit être considéré comme valable à dater du jour même de sa signature par les plénipotentiaires (1). En fait, la plupart des traités contiennent le plus souvent une clause déterminant d'une façon précise le moment à partir duquel ils seront obligatoires. Tantôt la convention est déclarée entrer en vigueur à dater de l'échange des ratifications (cas le plus fréquent), tantôt après l'expiration d'un certain délai commençant à courir à dater de cet échange, tantôt à partir d'une date fixe indiquée dans l'acte lui-même, tantôt à dater de sa promulgation légale dans chacun des pays signataires, rarement à dater de sa signature par les plénipotentiaires.

L'art. 64 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 ne détermine pas d'une façon précise le moment à partir duquel l'acte élaboré par le Congrès entrera en vigueur. Il y est dit seulement que « le présent traité sera ratifié, et les ratifications « seront échangées à Berlin dans un délai de trois semaines ou plus tôt, si faire « se peut ».

L'art. 38 de l'acte général de la conférence africaine tenue à Berlin (26 février 1885) porte, au contraire, que « le présent acte sera ratifié dans un « délai qui sera le plus court possible, et qui, en aucun cas, ne pourra excéder « un an.

« Il entrera en vigueur pour chaque Puissance à partir du moment où elle « l'aura ratifié. »

A titre exceptionnel il est formellement stipulé dans la convention signée à Madrid, le 3 juillet 1880, par la plupart des Puissances européennes, pour assurer la protection de leurs nationaux au Maroc, que, « *par consentement exceptionnel* « des Hautes Parties contractantes, les dispositions de la présente convention « entreront en vigueur à partir du jour de sa signature ».

(1) *Sic*, CALVO, *op. cit.*, § 1636. — RIVIER, *Handbuch des Völkerrechts*, § 49. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, § 1118. — HEFFTER, *op. cit.*, § 87, et la note 4 de Geffcken. — En mon

sens : F. DE MARTENS, *op. cit.*, § 107. — CARNAZZA-AMARI, t. II, sect. IV, chap. II, § 5. — FIORE, *Droit international codifié*, art. 686.

523. — La forme dans laquelle la ratification doit être fournie par les souverains des États contractants est déterminée par la loi constitutionnelle de l'État. J'ai déjà fait connaître (Voir n° 318) que dans la majorité des pays à gouvernement représentatif, pour certaines catégories de traités, la ratification du chef de l'État doit être complétée par un vote approbatif des deux Chambres ou de l'une d'elles.

524. — Lorsque les ratifications des pouvoirs souverains ont été obtenues, il y a lieu de procéder à leur échange. Cet échange permet à chacun des signataires de s'assurer que le pacte est définitivement parfait et obligatoire pour tous les contractants. Il y est ordinairement procédé de la façon suivante. On dresse autant d'exemplaires de l'acte de ratification qu'il y a de parties au traité. Outre la ratification en due forme et la signature du chef de l'État, chaque acte renferme, en général, la copie intégrale du traité. Quelquefois cependant on se borne à transcrire le premier et le dernier article seulement. Tous les actes produits sont soigneusement collationnés, et un protocole ou procès-verbal constatant l'échange est dressé.

Ordinairement l'échange des ratifications a lieu au ministère des affaires étrangères du pays dans lequel le traité a été passé. Les agents chargés de procéder à cet acte n'ont pas besoin de recevoir de pleins pouvoirs souverains. Il ne s'agit plus ici de négocier au nom de l'État et de le représenter, mais purement et simplement de s'assurer de l'accomplissement d'une formalité requise.

525. — En règle générale, la ratification doit être donnée sans réserves, restrictions ni conditions. Toute modification ou suppression apportée ou demandée rompt nécessairement l'accord qui s'était formé et donne lieu à l'ouverture de nouvelles négociations, à moins que l'autre partie n'accepte sans réclamations la modification en question.

Lorsque le Sénat des États-Unis eut à approuver le traité de commerce avec la France en date du 30 septembre 1800, il ne le fit qu'à la condition qu'une stipulation limitant à huit années sa durée y serait insérée. La France souscrivit à cette modification, tout en faisant à cet égard une réserve de principe.

Il en fut de même pour le traité anglo-américain de 1824. Le Sénat américain, dont la ratification était demandée, ne l'accorda que sous la condition que certaines modifications seraient apportées au texte primitif, notamment que les côtes des Etats-Unis seraient exemptes de la surveillance des croiseurs d'une Puissance quelconque. Après avoir d'abord refusé de ratifier l'acte ainsi modifié, le ministère anglais finit par céder et accepter.

Comme exemple de traité incomplètement ratifié on peut encore citer l'acte de la conférence antiesclavagiste de Bruxelles du 27 juillet 1890, dont les Chambres françaises ont refusé d'approuver les dispositions relatives à la répression de la traite sur mer. (Art. 21, 22, 23, 42 à 61.) Les autres Puissances contractantes acceptèrent ultérieurement la ratification partielle du gouvernement français. (Voir à l'appendice l'histoire et le résumé de l'acte de Bruxelles, à sa date.)

526. — La ratification d'un traité n'est donc pas une pure et simple formalité. Elle n'est autre chose que l'acceptation par le souverain des engagements pris par les plénipotentiaires. Il se peut que, pour des motifs divers, le souverain ne croie pas devoir donner son approbation au résultat des négociations. La ratification sera alors refusée.

Elle peut l'être bien évidemment si les négociateurs ont excédé leurs pouvoirs et n'ont pas tenu compte des instructions qu'ils avaient reçues.

Le refus de ratification est même possible dans l'hypothèse où les plénipotentiaires n'ont pas dépassé les limites de leur mandat. Les principes du droit civil qui veulent que, dans ces conditions, le mandant soit irrévocablement engagé par le fait du mandataire, ne sauraient recevoir ici application. Il ne faut pas oublier que le mandant ordinaire abdique entièrement, dans les limites du mandat qu'il donne, entre les mains du mandataire. Pareille abdication d'un des attributs essentiels de la souveraineté n'est pas admissible. L'exercice des hautes prérogatives de cette souveraineté est essentiellement personnel.

Il est toutefois évident que le refus de ratifier les engagements pris en conformité des pleins pouvoirs antérieurement donnés devra être appuyé sur des motifs sérieux; par exemple, le traité est dans quelque une de ses parties contraire au droit public interne de l'État; le pouvoir législatif, dont l'approbation était nécessaire, a refusé son assentiment; les circonstances

qui justifiaient telle ou telle clause ont cessé d'exister; le consentement des plénipotentiaires a été violenté, surpris par dol, etc.

Le 20 décembre 1841, les représentants de l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie, avaient signé une convention ayant pour but la répression de la traite des nègres. L'opinion publique s'émut en France du droit de visite que les bâtiments de guerre étrangers, et notamment anglais, allaient, aux termes de la convention, pouvoir exercer vis-à-vis des navires de commerce nationaux. La Chambre des députés ayant manifesté l'aversion que lui causaient les arrangements intervenus et ayant refusé d'approuver le traité, le gouvernement du roi Louis-Philippe dut refuser la ratification, et le cabinet des Tuileries dut solliciter la clôture du protocole, qui avait été maintenu ouvert pour permettre à la France d'y adhérer.

Le traité de commerce franco-italien, signé à Paris le 6 juillet 1877, ne fut non plus ratifié par le président de la République, la Chambre des députés s'étant refusée à l'approuver.

En 1841, le roi de Hollande refusa sa ratification au traité tendant à incorporer le Luxembourg au Zollverein allemand, alléguant, entre autres raisons, que les plénipotentiaires du grand-duché ne lui en avaient donné connaissance qu'après l'échange des signatures.

527. — Dans certaines circonstances exceptionnelles, au cas d'urgence absolue de la mise en vigueur immédiate d'un arrangement, on a vu des traités déclarés exécutoires avant même l'obtention des ratifications. C'est ce qui fut fait pour la convention du 15 juillet 1840 conclue à Londres entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie pour la pacification du Levant, à la suite de l'insurrection égyptienne. Certaines mesures préliminaires mentionnées au traité devaient, en effet, être mises à exécution sans aucun retard, sous peine d'inefficacité.

528. — Bien que la nécessité de la ratification soit la règle générale pour la validité des traités, il est cependant un certain nombre de conventions qui sont parfaites indépendamment de toute ratification. Ce sont celles que les souverains concluent entre eux directement, en agissant dans les limites de leurs pouvoirs constitutionnels. C'est ainsi qu'il ne pouvait être question d'aucune ratification des préliminaires de paix conclus par les empereurs Napoléon III et François-Joseph d'Autriche à la suite de l'entrevue de Villafranca, le 11 juillet 1859. La ratification du traité de Kassar-Said, qui établit le protectorat

français en Tunisie, ne pouvait non plus être demandée au gouvernement beylical, le bey l'ayant négocié et signé lui-même.

529. — Avec la ratification il ne faut pas confondre la promulgation et la publication des traités, c'est-à-dire l'acte par lequel le traité est, dans chacun des États contractants, porté à la connaissance des citoyens pour qu'ils s'y conforment comme à une loi de l'État. L'observation d'un traité non promulgué et non publié ne pourra sans doute être exigée de ses nationaux par le gouvernement qui l'a conclu ; mais cela n'empêchera pas que ce gouvernement ne soit définitivement lié vis-à-vis de l'État contractant, qui pourra même lui reprocher d'avoir, en omettant de porter la convention à la connaissance de ses sujets, mal assuré son exécution.

Ai-je besoin d'ajouter que les traités secrets, les articles secrets d'un acte ostensible, sont soustraits, à raison de leur nature même, à toute promulgation ou publication, et cependant n'en sont pas moins obligatoires pour l'État qui les a souscrits ?

C. — *Liberté des consentements fournis.*

550. — Pour qu'un traité public soit valable, il faut, comme pour un contrat entre particuliers, que le consentement des signataires soit donné en toute liberté et pleine connaissance de cause. Toutefois, ainsi que l'observe très bien Fiore (1), « les « traités publics, tout en étant des conventions consensuelles, « ne peuvent être absolument assujettis aux principes régissant « les contrats entre particuliers. Les intérêts de l'humanité « exigeant impérieusement le respect des traités, font que les « principes relatifs aux vices du consentement doivent recevoir « ici de sérieuses atténuations. » Il faut ajouter que l'absence de tout tribunal ayant autorité pour prononcer la nullité d'un traité rend les règles qui seront développées ci-dessous beau-

(1) *Droit international codifié*, art. 692, note.

coup plus théoriques que pratiques. L'État dont le consentement n'a pas été libre n'en sera pas moins tenu, s'il est le plus faible, d'exécuter la convention qui lui a été arrachée par surprise ou par force, et qui sortira ainsi ses effets comme si elle était pleinement valable.

Le droit civil contractuel connaît quatre vices du consentement : erreur, dol, violence, lésion.

351. — L'erreur sur l'objet même d'une convention, sur ses dispositions essentielles, est, sans aucun doute, en théorie du moins, une cause de nullité de la convention. Je dis en théorie. Comment, en effet, pourrait-il arriver qu'une erreur de ce genre eût été commise par les négociateurs, malgré le soin et la minutie apportés ordinairement à la rédaction d'accords dont tous les termes sont mûrement pesés et compendieusement discutés? Et, si elle a été commise, comment peut-elle échapper au souverain appelé à sanctionner la convention, aux pouvoirs législatifs auxquels il en est tout au moins donné connaissance, à la presse, qui exerce de nos jours un contrôle si sévère sur tous les actes des gouvernements?

352. — Comme l'erreur, le dol, qui souvent lui donne naissance, doit, lorsqu'il est bien établi, être reconnu cause suffisante d'annulation. Mais ici encore nous sommes dans le domaine de la théorie plutôt que de la pratique, et l'on ne conçoit guère, à notre époque, où, grâce à la poste et au télégraphe, les gouvernements sont en communication constante avec leurs plénipotentiaires, qu'un de ceux-ci, malgré la surveillance et l'immixtion incessante du ministère des affaires étrangères, se laisse surprendre un consentement en cédant à l'illusion d'avantages ou de dangers chimériques que l'on aurait fait miroiter devant ses yeux.

353. — Avec la violence nous rentrons sur un terrain plus pratique. Il faut malheureusement reconnaître que nombre de traités ne sont consentis qu'à la suite de violences exercées par l'un des signataires sur l'autre. Ainsi en est-il de tous ceux dictés à la suite d'une guerre au pays vaincu, des arrangements trop souvent imposés par une grande Puissance à un petit État. Si l'on appliquait ici les règles du droit civil, il fau-

drait déclarer la nullité de la plupart des traités de paix. On voit dans quel état d'instabilité serait, à ce compte, la Société internationale. On enlèverait ainsi, du coup, toute valeur aux actes qui constituent ses meilleures assises. C'est là une raison amplement suffisante pour abandonner en notre matière les principes du droit privé, et écarter toute cause de nullité tirée de la contrainte et de la détresse sous l'empire desquelles un des États a donné sa signature (1). « On admet qu'un État « conserve sa libre volonté, lors même qu'il est forcé par sa « faiblesse ou par la nécessité de consentir au traité que lui « dicte un autre État plus puissant (2). »

Tout ce que l'on doit exiger, c'est qu'il n'ait pas été usé de violences matérielles, de menaces personnelles ou d'intimidation envers les négociateurs du traité. Violences ou menaces les mettraient dans l'impossibilité de fournir un consentement valable et, par suite, obligatoire pour l'État qu'ils représentent. Bluntschli cite comme exemple de traité nul pour cette cause le traité du 2 septembre 1772, dont la ratification fut extorquée à la diète de Pologne en faisant occuper par des troupes les abords de la salle et en menaçant les votants de la mort ou de la prison (3). Était également sans valeur la convention d'abdication que Napoléon I^{er} imposa par menaces au roi Ferdinand VII en 1807 à Bayonne.

Le seul fait de la captivité du souverain appelé à signer le traité ne saurait toutefois être considéré comme constituant vis-à-vis de lui une violence suffisante pour ôter toute valeur à son consentement. La captivité n'exclut pas, par elle-même, la liberté d'esprit nécessaire. La paix conclue par François I^{er} à Madrid pendant sa captivité et ensuite dénoncée par lui était donc parfaitement valable. Il en eût été de même de celle que l'empereur Napoléon III, prisonnier avec son armée

(1) Sic, F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. I, § 408. — RIVIER, *op. cit.*, § 48. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, nos 1075, 1076. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n° 996; *Droit international codifié*, art. 690. — DE NEUMANN, *op. cit.*, § 28. — HOLTZEN-

DORFF, *Éléments de droit international*, § 41. — *Contra*, CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, sect. II, chap. II, § 8.

(2) BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 408.

(3) *Op. cit.*, art. 409, note.

à Sedan, eût pu signer avant la révolution du 4 septembre.

554. — Des principes précédents, concernant les effets de la contrainte dans la conclusion des accords internationaux, il résulte nécessairement que la lésion ne saurait être une cause de nullité des traités. La lésion, en effet, suppose une violence exercée sur un contractant par les événements, par des circonstances difficiles qui ont influé sur sa volonté et lui ont imposé la nécessité de consentir pour échapper à leur étroite. Si les violences les plus caractérisées (actes de guerre, de représailles, etc.) exercées contre l'État lui-même ne vicient pas le traité qu'elles ont déterminé, à *fortiori* doit-il en être de même de cette pression, si irrésistible soit-elle, résultant d'un simple concours de circonstances, d'une situation dangereuse qui a entraîné le consentement de l'État. C'est ici plus que jamais le cas d'appliquer le vieil adage : *Coactus voluit, voluit tamen*.

Conditions objectives.

555. — Les conditions de validité ayant trait à l'objet lui-même de l'accord sont :

- 1° La possibilité du but cherché ;
- 2° Sa licéité.

556. — *a) Possibilité de l'objet du traité.* — L'objet d'un traité peut être impossible *matériellement* ou *juridiquement*. Dans l'un et l'autre cas le traité est nul.

Impossibilité matérielle. — On ne se trouvera que très rarement en présence de traités ayant un objet matériellement impossible. L'histoire même ne nous en fournit pas d'exemples. Le cas échéant, on devrait considérer comme tels : ceux par lesquels un État entièrement enclavé dans les terres, la Suisse par exemple, s'arrogerait le droit de promener sur les mers un pavillon maritime ; ou bien encore la convention par laquelle un petit État s'engagerait à armer, équiper et entretenir un corps de troupes tel que ses ressources soient manifestement insuffisantes pour en assurer l'exécution.

Les cas d'*impossibilité juridique* pourront être plus fréquents

L'exécution du traité sera juridiquement impossible lorsqu'elle se trouvera directement contraire à des engagements incombant déjà antérieurement à l'État. Par exemple, l'État déclaré perpétuellement neutre ne saurait valablement conclure avec qui que ce soit une alliance offensive, de même qu'un quelconque des garants de son existence et de sa neutralité ne pourrait valablement signer un traité préparant ou réalisant son démembrement. On rencontre dans l'histoire diplomatique quelques exemples de traités juridiquement impossibles à exécuter. Telle était la convention turco-russe de 1774, par laquelle la Porte s'était engagée à accorder à l'ambassadeur de Russie à Constantinople le premier rang après l'internonce impérial, alors que ce rang avait été déjà par elle assuré en 1604, en 1693 et en 1740, au représentant du roi de France.

En règle générale, tous traités inconciliables avec l'observation d'engagements antérieurement souscrits par un des signataires doivent être, dans la mesure où cette inconciliabilité existe, considérés comme nuls pour impossibilité juridique de leur objet.

557. — *b) Licite de l'objet.* — Doit être reconnue nulle pour illicéité de son objet toute convention tendant à la violation des principes fondamentaux du droit international ou contraire aux préceptes de la morale universelle. Application de cette règle sera faite aux traités ayant pour but d'assurer à une Puissance la domination de l'Océan, encourager la piraterie, la traite, apporter au commerce international des entraves, exclure un État de la Société internationale, préparer son partage et sa disparition, refuser tous droits aux étrangers, etc. (1). Malheureusement la nullité de pareils accords, lorsqu'en fait ils auront été conclus, sera trop souvent purement platonique et ne les empêchera pas de sortir leurs effets. Les partages successifs de la Pologne et les suppressions violentes de nombre de petits États parfaitement viables, suppressions que les temps modernes ont vu s'accomplir, suffisent à le prouver.

(1) Voir BLUNTSCHI, *op. cit.*, art. 411 et suiv.

§ 2. — *Forme des traités.*

538. — Le traité est un concours de consentements ayant pour objet de créer, modifier ou éteindre des obligations. Peu importe comment l'accord des volontés est manifesté. Du moment où il existe et est constaté, on se trouve en présence d'un acte ayant force obligatoire pour les parties.

539. — De là résulte la parfaite validité des *accords purement verbaux* conclus entre souverains. Ces accords seront rares dans la pratique internationale. L'importance des intérêts en jeu exige que les conditions de l'entente soient fixées d'une façon plus assurée et plus durable. Cependant l'histoire diplomatique nous fournit l'exemple de traités conclus verbalement. F. de Martens (1) cite l'alliance contractée en 1697 entre la Russie et la Prusse.

540. — Non seulement la pleine validité des accords purement verbaux ne peut être sérieusement contestée, mais il faut même reconnaître avec de Neumann la possibilité de *traités tacites*. « Certains actes, écrit-il, expriment en effet aussi clairement que les plus clairs discours la volonté de leur auteur, voire ses intentions à venir. Or il ne s'agit jamais ici que d'une chose, l'accord démontré des volontés (2). »

541. — Toutefois, ces réserves faites, et une fois constaté que le droit des gens actuel n'impose aux traités aucune forme extérieure obligatoire, il faut bien reconnaître que la presque universalité des conventions modernes sont consignées par écrit. Mais la forme de l'écrit constatant l'intention réciproque de s'obliger est elle-même extrêmement variable.

Un simple échange de *lettres entre souverains* sera suffisant,

(1) *Op. cit.*, t. I, § 3. « Pierre le Grand et l'électeur de Brandebourg Frédéric III, dans l'entrevue de Pillau, se promirent solennellement de s'entraider de toute leurs forces, si l'occasion s'en présentait, contre tous

« leurs ennemis et particulièrement contre la Suède. Ensuite, s'étant donné la main, les deux souverains s'em brassèrent et consacèrent leur engagement par un serment. »

(2) *Op. cit.*, § 29.

mais rare (1). Plus souvent une *déclaration collective* signée par plusieurs Puissances proclamant une règle générale de conduite acceptée par elles, manifesterà leur commune volonté de s'y conformer à l'avenir : telle la déclaration de Paris de 1856, relative au droit maritime en temps de guerre, ou la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, concernant l'emploi des projectiles explosibles.

Des *déclarations unilatérales et identiques* seront quelquefois aussi une manifestation suffisante de l'intention de s'obliger. (Voir *suprà*, n° 309.)

Habituellement le résultat des négociations sera consigné dans un acte solennel dressé en autant d'exemplaires qu'il y a de parties contractantes, tous revêtus de la signature des représentants de ces États.

542. — La forme généralement observée pour la rédaction de l'acte est la suivante.

Un préambule mentionne tout d'abord les Puissances contractantes, puis l'objet du traité, le but général de l'accord. Il est immédiatement suivi de la désignation des plénipotentiaires et de la constatation de leurs pouvoirs. Viennent ensuite, rédigées sous forme d'articles distincts et numérotés, les stipulations du traité. L'acte se termine par la réserve de la ratification des souverains représentés, l'affirmation de l'accord réalisé, l'indication du lieu, de la date, du nombre des exemplaires originaux dressés, enfin la signature et le sceau des négociateurs.

Conformément à une règle déjà exposée (Voir *suprà*, n° 174), chaque État est, sur l'exemplaire qui lui est destiné, nommé le premier dans le préambule. La signature de son représentant y occupe également la première place.

Les traités les plus importants sont généralement précédés d'une invocation au Dieu Tout-Puissant, ou à la Très Sainte Trinité.

La langue employée est généralement la langue française.

Voici, à titre d'exemple, la forme suivie dans l'acte général de la conférence africaine de Berlin (26 février 1885) :

« Au nom de Dieu tout-puissant,

(1) Voir F. DE MARTENS, *op. cit.*, § 3.

« Sa Majesté l'empereur d'Allemagne, roi de Prusse, Sa Majesté l'empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc...

(Suit l'énumération des Puissances contractantes.)

« Voulant régler dans un esprit de bonne entente mutuelle les conditions les plus favorables au développement du commerce et de la civilisation dans certaines régions de l'Afrique, et assurer à tous les peuples les avantages de la libre navigation sur les deux principaux fleuves africains qui se déversent dans l'Océan Atlantique; désireux, d'autre part, etc...

« Ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(Suit l'indication des plénipotentiaires, de leurs titres et qualités.)

« lesquels munis de pleins pouvoirs qui ont été trouvés en bonne et due forme, ont successivement discuté et adopté.

« 1^o Une déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo...

2^o.....

3^o.....

« et ayant jugé que ces différents documents pourraient être utilement coordonnés en un seul instrument, les ont réunis en un acte général composé des articles suivants : ...

(Suivent les articles.)

« ART. 38 et dernier. Le présent texte général sera ratifié dans un délai qui sera le plus court possible et ne pourra excéder un an.

« En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent acte général et y ont apposé leur cachet.

« Fait à Berlin le vingt-sixième jour du mois de février mil huit cent quatre-vingt-cinq. »

(Suivent les signatures.)

543. — Certains traités sont en outre accompagnés d'articles *additionnels* ou *complémentaires* séparés. Tantôt ces dispositions sont destinées à être rendues publiques comme le traité lui-même. Leur objet est alors, soit de préciser d'une façon plus parfaite le sens de certaines parties de l'acte, soit de constituer une clause dite *salvatoire*, c'est-à-dire réservant que l'emploi de telle langue dans la rédaction, ou l'allocation de tels titres à l'un des signataires ne tire pas à conséquence pour l'avenir. Souvent les articles séparés doivent être plus ou moins longtemps tenus secrets. Ils constituent alors généralement des modifications ou des contradictions aux clauses de l'acte ostensible. Les articles secrets portent aussi le nom de *réserves*. Ils ont d'ailleurs même valeur et même force obligatoire que les clauses ostensibles.

544. — Quelquefois on trouve joint au traité un *protocole*

de clôture qui se compose ordinairement de dispositions interprétatives précisant et expliquant les clauses de l'acte principal, ou du résumé des déclarations qui ont été faites relativement à son objet.

545. — Enfin un traité principal est souvent accompagné soit d'une ou plusieurs conventions additionnelles, soit de déclarations annexes. Les conventions additionnelles ont habituellement pour objet de régler la situation faite par le traité à certains États qui n'y sont pas parties principales. « Les « grandes Puissances, écrit de Neumann, estiment volontiers « qu'il est au-dessous de leur dignité de figurer dans des « annexes au traité d'autrui et veulent avoir elles-mêmes leur « traité principal (1). »

Souvent aussi, dans la convention additionnelle, il est statué sur un point spécial n'ayant que des rapports plus ou moins éloignés avec l'objet de la convention principale.

Les *déclarations annexées* (ou additionnelles) font généralement connaître la ligne de conduite que les signataires s'engagent à suivre relativement à certains points d'intérêt général, ou la reconnaissance par eux de certains principes auxquels ils promettent de se conformer à l'avenir.

L'acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 était accompagné de seize traités, ou déclarations additionnelles concernant la neutralité suisse, l'organisation de la Confédération allemande, le régime des fleuves internationaux, le rang des agents diplomatiques, la répression de la traite, etc.

Au traité de Paris du 30 mars 1856 étaient jointes trois conventions ou déclarations annexes. (Voir à l'appendice le résumé du traité à sa date.)

§ 3. — *Négociation des traités.*

546. — Les conventions conclues directement entre chefs d'État constituent, ainsi qu'il a déjà été dit, de véritables exceptions. En règle générale, les souverains des pays entre lesquels existe un différend à aplanir, ou des rapports à régler, constituent des mandataires chargés de discuter avec

(1) *Op. cit.*, § 30.

ceux désignés par l'autre ou les autres parties les bases et conditions de l'accord. Chaque État, suivant l'importance de l'objet du traité, désigne un ou plusieurs représentants, parmi lesquels son ministre public accrédité dans le pays où la discussion doit s'ouvrir. Aux négociateurs sont, le cas échéant, adjoints des délégués techniques, pouvant prendre part aux discussions et spécialement chargés de fournir tous les renseignements nécessaires ou utiles sur les matières spéciales qui doivent constituer l'objet de l'accord.

Les négociateurs ont reçu de l'État un titre public établissant qu'ils ont bien qualité pour stipuler en son nom. Ce sont les *pleins pouvoirs*. Leur production et leur échange précèdent nécessairement l'ouverture des discussions ou négociations proprement dites. Chacun des membres de la Conférence est ainsi préalablement assuré que les États représentés acceptent (sous réserve de ratification) les clauses et conditions souscrites par leurs mandataires dans les limites que leur tracent leurs pouvoirs.

Lorsque l'objet des négociations est d'un intérêt très général et qu'un grand nombre de Puissances y prennent part, la réunion de leurs représentants prend le nom de *Congrès*. On réserve la dénomination de *Conférence* aux réunions comptant moins de Puissances représentées et chargées de préparer des accords moins importants (1). Les propositions faites par les négociateurs et leur acceptation sont tantôt formulées d'une façon purement verbale, tantôt présentées dans des notes écrites et consignées dans le protocole de chaque séance.

Si les négociations aboutissent, l'accord est relaté dans des documents écrits dont la forme peut varier, notes, déclarations, protocole, convention, traité. (Voir n° 305, note 2.)

Les négociations entamées n'aboutissent pas toujours à un accord. Les causes de rupture peuvent être très variables. Tantôt une modification importante survenue dans la situation

(1) L'expression *Conférence* désigne | des mandataires des grandes Puis-
aussi plus particulièrement la réunion | sances.

respective des États représentés, oblige l'un ou plusieurs d'entre eux à abandonner le projet de convention et à retirer à leurs mandataires les pouvoirs dont ils étaient investis; tantôt les prétentions inconciliables et intransigeantes des contractants rendent tout accord impossible; tantôt enfin l'assemblée est mise par la force, ou par l'apparition subite d'un fléau au lieu de ses séances, dans l'impossibilité de continuer ses délibérations. Les causes et les circonstances de la rupture sont habituellement constatées dans un document unique signé de tous les plénipotentiaires (protocole, déclaration ou manifeste). Les négociations rompues pourront être, le cas échéant, ultérieurement reprises soit entre les mêmes représentants munis de nouveaux pouvoirs, soit entre de nouveaux plénipotentiaires désignés à cet effet.

547. — Il arrive quelquefois que deux États entre lesquels existe un différend à aplanir ne peuvent, à raison de la défiance réciproque dans laquelle ils se tiennent ou de la méconnaissance de leurs intérêts véritables, arriver à trouver une base commune d'entente qui leur permette d'entamer ou de poursuivre des négociations. Souvent alors une Puissance tierce indirectement intéressée à la solution de la contestation, agissant, tantôt spontanément, tantôt sur la demande des deux parties ou d'une seule, intervient pour faciliter l'accord ou même pour l'imposer.

548. — Pour amener entre les deux contendants un *accord volontaire*, elle peut, suivant les cas, fournir ses *bons offices* ou sa *médiation*.

Les *bons offices* tendent simplement à décider les parties adverses à accepter une base d'entente et à entrer en négociations. Le rôle de l'État qui les fournit est terminé dès que celles-ci sont entamées. Elles se poursuivent alors entre les deux intéressés seuls; la Puissance tierce n'y participe pas. Les bons offices sont, comme il a été dit précédemment, spontanément offerts ou demandés. Ils peuvent toujours être refusés, sans que ce refus soit offensant pour la Puissance qui les avait proposés. La prestation des bons offices a facilité la conclusion de bien des

traités et souvent évité ou terminé des recours à la force (1).

L'Autriche, vaincue par la Prusse à Sadowa, en 1866, sollicita les bons offices de la France pour obtenir une paix honorable. C'est grâce à l'intervention ainsi demandée de Napoléon III que furent signés les préliminaires de Nikolsbourg.

Les bons offices offerts et fournis par l'Angleterre à la France et à la Prusse en 1867 permirent d'éviter un conflit sanglant entre ces deux Puissances, et de donner à la question du Luxembourg une solution pacifique dans le traité de Londres du 11 mai 1867.

Au début des difficultés qui surgirent en 1870 entre la France et la Prusse à l'occasion de la candidature du prince de Hohenzollern au trône d'Espagne, l'Angleterre offrit de nouveau ses bons offices, qui malheureusement furent déclinés.

549. — La *médiation* proprement dite donne à l'État qui la fournit un rôle plus actif et plus important. Non seulement le médiateur met les parties adverses en présence, après avoir réussi à leur faire accepter une base d'entente, mais il dirige lui-même les négociations, transmet les propositions de l'une à l'autre, donne des conseils, formule des projets et les soumet aux intéressés, etc.

L'histoire de ce siècle compte des cas très nombreux de médiation. Je n'en citerai que quelques-uns dans lesquels, à un titre ou à un autre, la France était intéressée.

Dans le traité signé à Tilsit le 7 juillet 1801, Napoléon I^{er} accepte la médiation de l'empereur de Russie pour la conclusion d'un traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre. (Art. 13.)

Dans l'art. 23 du même traité, l'empereur de Russie accepte de son côté la médiation de la France à l'effet de conclure une paix avantageuse et honorable aux deux empires.

Dans la convention de Dresde (30 juin 1813), l'empereur d'Autriche offre sa médiation pour la paix générale, et l'empereur Napoléon l'accepte.

(1) Dans un certain nombre de traités, il est dit qu'en cas de contestation entre quelques-unes des Puissances signataires, il sera recouru tout d'abord aux bons offices d'un Etat ami ou d'un corps moral désigné d'avance. Sic : Acte africain de Berlin du 26 février 1885, art. 8 *in fine* : « ... Pour tous les cas où des difficultés relatives à l'application des principes établis par la présente déclaration viendraient à surgir, les gouvernements intéressés pourront convenir de faire appel aux

« bons offices de la commission internationale, en lui déférant l'examen des faits qui auront donné lieu à ces difficultés. »

D'une façon plus générale, les négociateurs du traité de Paris du 14 avril 1856 avaient, dans le protocole 23, exprimé le vœu « que les États entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une Puissance amie ».

La déclaration du 16 août 1827, émanée de la France, de l'Angleterre et de la Russie, offrait à la Porte Ottomane la médiation des trois cours alliées, entre elle et les Grecs, pour faire cesser la guerre. Cette médiation fut déclinée.

Trois devoirs principaux incombent au médiateur.

Conseiller des deux parties, il doit user, vis-à-vis de chacune d'elles, de la plus grande impartialité. Sa mission est, suivant l'expression du prince de Bismarck, celle d'un *honnête courtier*.

Pour la remplir consciencieusement, il lui faut n'être aucunement intéressé dans la question à laquelle une solution est cherchée. La politique des mains nettes est pour lui un devoir strict.

Enfin, l'emploi de toute contrainte, de toute intimidation vis-à-vis des parties ou de l'une d'elles, lui est rigoureusement interdit. Il ne doit jamais oublier qu'il n'est ni un juge, ni un arbitre, et qu'il n'a pas à imposer une solution. Sa conduite vis-à-vis des intéressés doit être telle que ceux-ci se sentent toujours parfaitement libres d'accepter ou de refuser ses propositions.

Le rôle du médiateur est terminé soit par la rupture des négociations, soit par leur réussite et par la conclusion d'un traité de l'exécution duquel il n'est d'ailleurs nullement garant (1).

Comme les bons offices, la médiation peut être spontanément offerte ou être demandée. Elle peut toujours être refusée.

On voit quelquefois les fonctions de médiateur exercées par plusieurs Puissances réunies. C'est la médiation collective.

Sur l'initiative prise par le prince de Bismarck à la suite de la guerre turco-russe de 1877-1878, les Puissances européennes réunies en Congrès à Berlin fournirent leur médiation collective entre la Russie et la Turquie pour l'établissement des conditions définitives de la paix. Des conférences, qui durèrent un mois, sortit le traité de Berlin du 13 juillet 1878.

(1) Non seulement la médiateur n'est pas garant, mais il ne pourrait pas prétendre tirer de son intervention au traité le droit de contraindre l'une des parties à l'exécuter. *A fortiori* en serait-il de même pour la Puissance qui n'aurait fourni que ses bons offices. Application de ces principes fut faite à

l'empereur Napoléon III, lorsqu'il prétendit réclamer de la Prusse et de l'Autriche l'exécution de l'art. 5 du traité de Prague (1866), conclu grâce à son intervention. Il lui fut répondu que, n'étant pas partie au traité, il n'avait pas qualité pour en exiger l'exécution.

Plus encore que les bons offices, la médiation est un moyen très pratique et très efficace de prévenir les recours prématurés à la force (1). Elle présente toutefois (surtout la médiation collective) le danger de réaliser une véritable intervention.

550. — Il y a intervention lorsqu'une ou plusieurs Puissances prétendent imposer aux adversaires les bases d'un accord. (Voir sur les divers cas d'intervention, nos 278 et suiv.)

SECTION III

EFFETS DES TRAITÉS.

§ 1^{er}. — *Effets entre les parties.*

551. — Les traités régulièrement conclus sont rigoureusement obligatoires entre les parties contractantes. *Pacta sunt servanda*. C'est là un principe absolument incontesté du droit des gens moderne. Il a été solennellement proclamé par les Puissances signataires du traité de Londres du 13 mars 1871, intervenu à la suite de la dénonciation, par la Russie, des articles 11, 13 et 14 du traité de Paris (1856). Le protocole de la séance du 12 janvier porte en effet : « Les plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis aujourd'hui en conférence, reconnaissent comme un principe essentiel de droit international qu'aucune Puissance ne peut s'affranchir des obligations d'un traité, ni modifier ses dispositions autrement qu'avec l'assentiment des parties contrac-

(1) Dans quelques traités, le recours à la médiation en cas de divergences entre les Puissances signataires est formellement prévu. Art. 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 et art. 12 du traité africain de Berlin (1885) : « Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés

« à l'art. 1^{er} et placés sous le régime
« de la liberté commerciale, n'entraî-
« à s'élever entre des Puissances si-
« gnataires du présent acte ou des
« Puissances qui y adhèreraient par la
« suite, ces Puissances s'engagent,
« avant d'en appeler aux armes, à
« recourir à la médiation d'une ou de
« plusieurs Puissances amies. »

« tantes obtenu au moyen d'un consentement amical. »

Les publicistes ont compendieusement disserté sur le point de savoir quel était le fondement de la force obligatoire des traités.

Je ne puis, quant à moi, le trouver que dans l'idée de justice innée dans toute conscience humaine. Dans cette notion je vois le sentiment profond des lois de notre existence et de notre développement moral, la révélation de nos intérêts vrais et supérieurs, intérêts qui ne sont jamais si bien méconnus que lorsque nous cédon à la voix dite de l'*intérêt*. S'il en est ainsi, si le juste et l'utile se confondent, ou, plus exactement, si le juste n'est autre chose que l'utile absolu, n'est-il pas évident que le fondement du caractère obligatoire des traités doit se trouver dans l'idée de justice? Sans le respect des conventions, la Société internationale, livrée à l'anarchie, ne peut subsister et retourne à la barbarie. Ce respect est donc une loi de son existence, loi que l'instinct (auquel, sur le terrain purement moral, la philosophie donne le nom de conscience) révèle à chacun de ses membres (1).

(1) Les philosophes utilitaires, comme Bentham, pour justifier le respect dû aux traités, se fondent sur l'idée d'utilité. Le manquement aux conventions faites serait pour les États une cause de ruine et mettrait bientôt la Société internationale dans l'impossibilité de subsister. Un autre système explique le lien obligatoire en observant que chacun des contractants a aliéné au profit de l'autre sa liberté originaire de vouloir ultérieurement le contraire de ce qui a été stipulé. Mais la liberté n'est-elle pas inaliénable? FIORE (*Nouv. Droit intern. public*, n° 1014) invoque exclusivement les principes de morale et de justice. « La morale commande d'être fidèle à ses propres engagements, même quand ils ne sont pas avantageux, et la justice exige de ne pas violer le droit d'autrui. Or il est évident que lorsqu'on conclut un traité, la commune

« volonté des parties fait naître d'une
« part une obligation parfaite, et de
« l'autre un droit parfait, et que la vio-
« lation du traité équivaut à la viola-
« tion du droit parfait volontairement
« créé. » CARNAZZA AMARI (*op. cit.*,
t. II, sect. IV, chap. IV, § 4) fait
découler l'inviolabilité des traités du
principe des nationalités : «...Les obli-
« gations conventionnelles sont invio-
« lables, non pas parce que cette in-
« violabilité est une condition indis-
« pensable à l'existence humaine, mais
« parce que la loi juridique qui satis-
« fait à toutes les conditions requises
« pour la destinée de l'homme l'exige,
« parce qu'elle est juste. Or, nous avons
« démontré qu'on réalise la justice
« dans les rapports internationaux en
« respectant les nationalités, qui ne
« sauraient exister elles-mêmes que si
« les conventions de peuple à peuple
« sont fidèlement exécutées. » F. DE

552. — Les traités conservent leur force obligatoire entre les contractants, malgré tous changements soit dans la personne des souverains, soit dans la forme des gouvernements. Il a été exposé déjà (voir n^{os} 157 et suiv.) que, à travers ces vicissitudes, la personnalité de l'État se survivait identique à elle-même, continuant, par suite, à demeurer soumise aux engagements contractés par les gouvernements qui ont eu successivement *de facto* l'exercice de la souveraineté. Le prince dépossédé, puis rétabli sur le trône après un interrègne plus ou moins long, ne peut donc prétendre ne pas reconnaître les conventions passées par les détenteurs intérimaires du pouvoir, lorsque ceux-ci sont arrivés à constituer un gouvernement régulier.

Les principes qui viennent d'être développés ne s'appliqueraient pas toutefois aux conventions purement dynastiques conclues entre souverains, conventions qui d'ailleurs ne constituent pas de véritables traités. Les souverains ont, en les passant, contracté personnellement sans obliger l'État. Elles ne survivent donc pas, soit au renversement de la dynastie, soit à la personne même du prince, suivant les cas.

Application de ces principes a été faite d'une façon fort judicieuse, par l'Assemblée nationale française le 26 août 1790, au célèbre *Pacte de famille* signé en 1761 par Louis XV. Le pacte renfermait à la fois des arrangements personnels dans lesquels Louis XV était intervenu comme chef de la maison de Bourbon et des engagements défensifs et commerciaux avec l'Espagne, pour lesquels il avait agi comme représentant de la France. L'Assemblée déclara que la France respecterait ceux-ci, mais ne se considérerait pas comme liée par les clauses rentrant dans la première catégorie.

MARTENS (*op. cit.*, t. I, § 101) fait dériver le caractère obligatoire des traités de l'idée de la communauté internationale : « *Ubi societas ibi jus.* » En entrant dans les relations internationales, les États se soumettent aux exigences immuables qui résultent pour eux des conditions en dehors desquelles ils ne peuvent s'avancer dans la voie du progrès. Ces conditions sont résumées dans des règles juridiques qui doivent former la substance des traités. Les

« conventions internationales servant
« d'expression aux rapports essentiels
« qui existent entre les États sont
« donc obligatoires au même titre que
« les règles qui président à leur conclusion. » BLUNTSCHLI (*Droit international codifié*, art. 410) fonde l'obligation du respect des conventions sur la conscience et sur le sentiment de la justice, en ajoutant que ce respect est une des bases nécessaires de l'organisation politique et internationale du monde.

555. — Lorsqu'une Puissance s'annexe tout ou partie d'un autre État, la question se présente de savoir dans quelle mesure les traités souscrits, tant par l'État démembré ou disparu que par l'annexant, demeurent ou deviennent obligatoires sur le territoire annexé. Une distinction est ici nécessaire.

Au cas d'annexion à un État d'une province ou partie d'un autre État qui continue à subsister, les traités passés par le nouveau souverain sont de plein droit applicables au territoire annexé, ceux conclus par le souverain cédant y perdant immédiatement leur force obligatoire (1). Parmi ces derniers doivent toutefois être exceptés ceux qui, visant spécialement et exclusivement la partie démembrée du territoire, sont en réalité d'intérêt purement local et, à ce titre, continuent, malgré le changement de souveraineté, à demeurer applicables à ce territoire.

Il n'en est plus de même dans l'hypothèse de l'incorporation totale d'un État à un autre. Les droits et obligations dérivant des traités conclus antérieurement par l'État incorporé subsistent, lorsqu'ils ne sont pas absolument incompatibles avec le nouvel état de choses créé par l'annexion. On se trouve ici non plus en présence d'une transmission à titre particulier, comme en l'hypothèse précédente, mais d'une succession universelle. Il n'est pas de raison pour qu'elle ne s'effectue pas conformément aux principes admis en droit privé, c'est-à-dire *cum onere*, avec l'obligation de respecter tous les engagements pris par la personne internationale qui disparaît. Pour que les traités passés par elle cessent de recevoir exécution sur son ancien territoire, le consentement des Puissances cocontractantes devra donc être préalablement obtenu (2).

(1) La raison doit en être cherchée dans le principe de l'unité de l'État, analogue à celui de l'unité du patrio-
moine en droit privé. L'État subsiste
identique à lui-même malgré toutes les
modifications apportées à ses éléments
constitutifs, entre autres à son terri-
toire, accroissements ou diminutions.

(2) Cette solution est longuement

développée par CARNAZZA-AMARI (*op. cit.*, sect. IV, chap. IV, § 1). Mais l'auteur italien me paraît tomber dans l'erreur lorsqu'il arguë de ce que l'État annexé n'aurait pas perdu ses droits souverains par le fait de l'annexion, n'aurait pas cédé son autonomie, mais se serait associé à l'annexant pour l'exercer en commun

CARNAZZA-À MARI (*op. cit.*, sect. IV, chap. IV, § 1) rapporte qu'après l'annexion du royaume des Deux-Siciles au royaume de Sardaigne, les traités postaux existant entre le premier et d'autres Puissances furent considérés comme demeurant en vigueur. Pour les envois dans certains pays, l'administration percevait une taxe à Turin et une autre à Naples ou à Palerme. Il en fut ainsi jusqu'à ce que de nouvelles conventions postales eussent été conclues par le nouveau royaume d'Italie.

§ 2. — *Interprétation des traités.*

554. — La détermination des effets des traités, c'est-à-dire des droits qui appartiennent et des obligations qui incombent à chacun des contractants, ne se fait pas toujours sans difficultés. Malgré les soins méticuleux apportés par les négociateurs à la rédaction des différentes clauses, il arrive trop souvent que des cas imprévus se présentent pour lesquels la volonté des contractants n'apparaît pas clairement. Il y a lieu alors d'interpréter telle ou telle stipulation du traité.

Les anciens auteurs, voire nombre de publicistes modernes, dissertent très longuement sur les règles à suivre dans cette interprétation. La matière est en effet une de celles qui, dans la pratique, donnent lieu au plus grand nombre de contestations. Malheureusement, ce sera toujours en vain que l'on tentera d'en supprimer la source en formulant des codes entiers de règles interprétatives, si rationnelles et si plausibles soient-elles, chacun des contractants, en l'absence de tout juge autorisé à statuer sur l'application d'une clause à un cas donné, demeurant « souverain dans l'interprétation comme il l'a été dans la négociation » (1).

Il me semble bien inutile d'insister longuement sur cette matière, qui est dominée tout entière par les trois principes suivants :

- 1° Les conventions doivent être interprétées de bonne foi ;
- 2° C'est dans l'histoire antérieure des rapports que le traité a

avec lui, tout en conservant ses droits et en demeurant soumis à ses obligations. En réalité, il n'y pas ici association de deux États, mais disparition de

l'un et exercice du droit de succession par l'autre.

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.*, liv. I, chap. VII, § 9.

eu pour but de régler, qu'il faut avant tout chercher les éléments de solution ;

3° A défaut d'indications fournies par l'histoire, chaque clause doit être interprétée dans le sens qui concilie le mieux les droits et devoirs fondamentaux ou accidentels antérieurs des deux parties.

Il faut ici laisser de côté les règles d'interprétation admises par le droit civil en matière conventionnelle. Elles reposent toutes sur l'existence d'un droit écrit commun, et d'une autorité supérieure ayant qualité pour déclarer dans quelles limites les contractants ont entendu s'en écarter. Ce droit formulé et cette autorité n'existent pas dans les rapports internationaux (1).

355. — Dans les rapports des États entre eux, le droit d'interprétation appartient souverainement à chacun. De là des divergences, sources de nouveaux conflits. Aussi voit-on souvent les deux parties s'entendre soit immédiatement, soit *ex post facto*, sur le sens d'une clause pouvant donner ou ayant donné lieu à difficultés. Le plus souvent l'interprétation est alors consignée soit dans un *protocole* dressé peu après la signature du traité et quelquefois annexé à l'acte lui-même, soit dans une *déclaration* postérieure signée des deux États.

A défaut d'entente commune obtenue par la voie diplomatique, l'interprétation chez chacun des contractants appartient nécessairement à l'un des pouvoirs de l'État. Quel est-il ? En principe, il faut reconnaître le droit d'interpréter à celui qui a négocié et conclu le traité, c'est-à-dire en général au pouvoir exécutif, du moins quand il s'agit d'une application à faire aux relations directes des États entre eux. Lorsque l'interprétation est nécessitée par l'existence d'une contestation d'ordre purement privé pendant devant les tribunaux, c'est à ces mêmes tribunaux qu'elle appartient. Le traité se présente alors sous la forme d'une loi de l'État dont ils ont charge d'assurer l'application sur le territoire dans les conflits d'intérêts privés (2).

(1) Sic FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.* (*loc cit.*).

(2) Telle est la solution admise par la jurisprudence française. (Voir notamment, Cass., 27 juillet 1877, D. P., I, 137 et 139.)

§ 3. — *Garanties des traités.*

556. — De tout temps les États ont cherché à assurer l'exécution des traités souscrits à leur profit par une autre Puissance en prenant vis-à-vis d'elle certaines garanties. Les moyens employés dans ce but, tant dans le passé que dans la pratique internationale actuelle, sont nombreux.

557. — Dans les siècles de foi vive, il était tout naturel de faire appel à la religion et de mettre sous son égide le respect des engagements pris. De là la *communio* concomitante à la conclusion du traité, l'*excommunication majeure* comminée contre celui qui aurait rompu la foi jurée, la *censure ecclésiastique* du Pape (1), le *baiser de la croix* et le *serment*. De ces différents modes de garantie, tous religieux, le serment est assurément celui qui se perpétua le plus longtemps. Nous le trouvons encore joint au traité conclu à Soleure en 1777 entre la Suisse et la France.

Toutes ces garanties présentèrent de moins en moins de valeur au fur et à mesure que la foi ardente du moyen âge diminua. Elles n'offraient, d'ailleurs, qu'une sécurité très relative, les Papes, en tant que chefs suprêmes de la catholicité et vicaires de Dieu sur la terre, s'attribuant le pouvoir de relever un contractant des engagements les plus solennels. C'est ainsi que maintes fois on vit des princes catholiques dégagés par Rome du serment qu'ils avaient prêté.

François I^{er} fut dégagé de ses serments par Léon X et Clément VII. En 1556, le légat Caraffa déclara Henri II absous du serment qu'il avait fait d'observer la paix de Vaucelles. Aussi trouve-t-on insérée dans plusieurs traités une clause aux termes de laquelle chacun des contractants s'engage d'avance à ne pas demander, voire accepter la dispense du serment.

Concurremment avec les moyens religieux, nous voyons au

(1) KLUBER (*op. cit.*, § 155, note e) rapporte que Charles-Quint et François I^{er} tâchèrent encore d'affermir par ce moyen le traité de Cambrai en 1529

(art. 46), quoique les papes Boniface VIII et IX eussent défendu cette clause.

moyen âge, et jusque dans les siècles derniers, faire appel à d'autres modes de garantie qui ont également disparu aujourd'hui de la pratique internationale; ce sont : les *invectives* ou *peintures ignominieuses*, auxquelles se soumettait d'avance celui qui contreviendrait à la convention; le cautionnement des *conservateurs de la paix*, c'est-à-dire des vassaux ou protégés qui s'obligeaient à contraindre, fût-ce par la force, leur suzerain à tenir ses engagements; la peine conventionnelle ou amende; la *remise en gage* d'objets précieux; l'*hypothèque* donnée sur une ville ou une province; enfin les *otages*. Cette dernière garantie n'a pas toutefois complètement disparu. Les peuples civilisés y recourent encore en temps de guerre (voir chap. VII), ainsi que dans leurs rapports avec les nations barbares, en se faisant remettre, pour mieux assurer le respect de la foi jurée, soit des membres de la famille du souverain signataire, soit des chefs indigènes choisis parmi les plus influents. Pas n'est besoin d'ajouter que le seul droit que possède sur les otages l'État qui les a reçus est de les garder en sa possession jusqu'à parfaite exécution du traité. Il ne doit, même en présence de la déloyauté la plus évidente, ni les mettre à mort, ni les molester en quelque façon que ce soit.

Les *conservateurs de la paix* venant garantir les promesses de leur suzerain apparaissent encore dans le traité de Senlis, entre Maximilien et Charles VIII, en 1493, et dans celui d'Orléans, entre Louis XII et l'Angleterre, en 1514.

Le seul exemple de *nantissement mobilier* que l'histoire nous rapporte est celui des diamants de la couronne de Pologne livrés à titre de gage à la Prusse.

Par les traités de 1750, 1764 et 1768, la république de Gènes concéda à la France, comme garantie des sommes qu'elle lui devait, une hypothèque sur la Corse.

Les derniers otages livrés par une Puissance civilisée l'ont été par l'Angleterre à la France vers le milieu du siècle dernier. Aux termes de l'art. 9 du traité d'Aix-la-Chapelle du 18 octobre 1748, « Sa Majesté Britannique s'engage à faire passer auprès du Roy très chrétien, aussitôt après l'échange des ratifications du présent traité, deux personnes de rang et de considération qui y demeureront en otage jusqu'à ce qu'on y ait appris d'une façon certaine et authentique la restitution de l'île royale dite Cap-Breton et de toutes les conquêtes que les armes ou les sujets de Sa Majesté Britannique pourraient avoir faites avant ou après la signature des préliminaires dans les Indes orientales et occidentales... »

558. — Les seuls moyens aujourd'hui reçus dans la pratique internationale des peuples civilisés sont :

- 1° La garantie proprement dite d'une tierce Puissance ;
- 2° La remise de la possession d'une certaine portion de territoire à titre de gage ;
- 3° L'affectation de certains revenus aux charges souscrites.

I. De la garantie.

559. — La garantie est l'engagement que souscrivent une ou plusieurs Puissances tierces d'assurer, par tous les moyens en leur pouvoir, l'exécution d'un traité et le maintien de l'état de choses qu'il a créé.

La garantie suppose le consentement du ou des garants non moins que celui du ou des garantis : « Nul ne peut être contraint à placer un traité sous la garantie d'une tierce Puissance, parce que l'indépendance de l'État sur lequel s'étend la garantie peut, par là, être mise en danger (1).

En règle générale, la garantie est donnée dans un *traité complémentaire* qui vient s'adjoindre au traité principal dont on veut assurer l'exécution, et en constitue, pour ainsi dire, une annexe. Quelquefois cependant, alors surtout que l'intérêt général de la Société internationale exige le maintien d'un certain état de choses, la garantie fournie par plusieurs Puissances apparaît sous la forme d'un contrat principal.

L'objet proprement dit de la garantie peut être très divers. Tantôt c'est le maintien d'une situation établie : un ou plusieurs États peuvent garantir l'indépendance, l'intégrité territoriale, la neutralité conventionnelle d'un autre État, voire la forme de gouvernement qu'il s'est donnée ou qui lui a été imposée (2). Tantôt ce sont les traditions ou prestations

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 430 et la note.

(2) L'obligation ainsi assumée par un État tiers d'assurer le maintien d'une certaine forme de gouvernement

chez tel ou tel peuple, est directement contraire au principe de l'autonomie intérieure des États et prépare une intervention illégitime.

promises conventionnellement qui se trouvent garanties. En ce cas, la garantie peut s'appliquer à des obligations souscrites envers de simples particuliers (garantie d'emprunts, garantie du paiement des coupons). On se trouve ici en présence d'un véritable cautionnement.

L'indépendance de la Suisse est garantie par les Puissances signataires du traité de Vienne, ainsi que sa neutralité.

Les traités de Londres (7 mai 1832, 13 juillet 1863) signés par la France, l'Angleterre et la Russie, garantissent l'indépendance de la Grèce. Par le premier, les Puissances signataires se portent garantes d'un emprunt à contracter par le nouveau gouvernement.

L'acte de Londres du 15 novembre 1831 assure également l'indépendance et la neutralité de la Belgique. Celle du Luxembourg résulte d'un traité également signé à Londres le 11 mars 1867.

L'art. 7 du traité de Paris de 1856 renferme l'engagement des Puissances signataires de respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman. La France et la Grande-Bretagne avaient garanti l'emprunt contracté en 1855 par la Porte.

Le maintien d'une monarchie constitutionnelle en Grèce a été une des conditions mises par la Grande-Bretagne, dans le traité de Londres du 13 juillet 1863, à l'union au nouveau royaume hellénique des îles Ioniennes dont elle avait le protectorat.

L'obligation du garant consiste uniquement à prêter l'aide promise pour empêcher toute atteinte aux droits garantis. En règle générale, le garant n'est nullement tenu d'indemniser le garanti lorsqu'il n'a pu, malgré une assistance loyalement fournie, parvenir à sauver l'objet garanti. Il faut même aller plus loin et reconnaître qu'il ne saurait jamais être obligé à compromettre son existence pour exécuter ses engagements. *Impossibile nulla obligatio est*. Kluber (1) écrit que le garant n'a pas « le droit de s'opposer à l'annulation, à l'extension ou « aux changements apportés au traité garanti avec le consentement des parties contractantes ». Cela n'est vrai qu'autant que la garantie est fournie dans l'intérêt exclusif des Puissances garanties; mais il arrive souvent qu'elle n'a été donnée qu'à raison de l'intérêt qu'avaient le ou les garants eux-mêmes à l'exécution du traité ou au maintien de l'état de choses établi.

(1) *Op. cit.*, § 159.

Dans ce cas, aucune modification ne saurait y être apportée sans leur consentement.

F. de Martens distingue deux formes de garantie : la *garantie simple* et la *garantie composée* (1).

La garantie *simple* est fournie par une seule Puissance, étrangère au traité principal.

La garantie *composée* est ou *mutuelle*, ou *collective*.

Il y a garantie *mutuelle* quand, dans un traité, chacun des États contractants s'engage à défendre contre les entreprises des tiers la situation consacrée au profit de l'autre par l'acte lui-même. L'insertion d'une clause de ce genre équivaut à une alliance défensive entre les deux États.

Par le traité de Tilsit, signé en 1807, la France et la Russie se garantissaient mutuellement l'intégrité de leurs possessions territoriales.

Dans le traité signé à Vienne en 1809 (art. 14), la France seule (garantie unilatérale) garantissait l'intégrité du territoire autrichien.

La garantie *collective* est donnée par plusieurs États. Le cas échéant, elle doit s'exercer par une action commune des Puissances garantes, action généralement (mais non pas nécessairement) provoquée par la demande du garanti. A défaut d'entente entre garants, chacun d'eux a le droit d'agir isolément sans cependant y être tenu (2).

Voir, nos 268 et suiv., de nombreux exemples de garantie collective.

Lorsque éclata en 1870 la guerre franco-allemande, l'Angleterre, craignant que la neutralité de la Belgique, qu'elle avait garantie par le traité du 15 novembre 1831, ne fût violée, conclut seule, avec chacun des adversaires, un traité aux termes duquel elle devait joindre ses forces à celles de son cocontractant au cas d'une violation de la neutralité belge par l'autre belligérant.

Mettent fin à l'obligation de garantie : 1° l'entente des garants et du garanti, quand la garantie a été stipulée dans l'intérêt

(1) *Op. cit.*, t. I, § 114, 4.

(2) Voir *suprà*, n° 268. Cette solution est toutefois très discutée, au moins en théorie. En fait, c'est elle qui recevra le plus souvent application. La Puissance qui aura un intérêt majeur au maintien d'une situation politique

garantie collectivement interviendra seule, au besoin, pour assurer ce maintien. Celles qui n'y auront plus intérêt, ou n'y auront qu'un intérêt médiocre, ne voudront jamais supporter les charges d'une action isolée.

commun des uns et des autres; 2^o le renoncement du garanti, lorsqu'elle était dans son intérêt exclusif; 3^o l'expiration du délai pour lequel elle avait été promise; 4^o l'exécution complète des engagements pour lesquels elle était donnée.

II. *Nantissement territorial.*

560. — La remise en gage, par l'un des contractants, de territoires lui appartenant, se rencontre encore assez souvent de nos jours dans les traités de paix. La Puissance à laquelle elle est concédée ne jouit en général que du droit d'occuper militairement les places ou territoires donnés en nantissement, jusqu'à l'exécution des obligations souscrites à son profit, c'est-à-dire, le plus souvent, jusqu'au paiement de tout ou partie de la contribution de guerre imposée par elle à l'autre État. A la différence de ce qui passe dans le cas d'*occupatio bellica* (voir chap. VII), l'exercice de la souveraineté dans les pays occupés ne lui appartient pas. Il demeure entre les mains des agents de l'État vaincu. Il est d'ordinaire stipulé, dans les traités accordant une remise de territoires en gage, que les troupes d'occupation seront entretenues aux frais de l'État débiteur.

La détention du gage cesse par l'exécution des engagements, par la renonciation volontaire du créancier, par l'arrivée du terme quand il en a été fixé un.

Aux termes de l'art. 6 du traité de Paris du 8 septembre 1808, l'occupation par les troupes françaises des places de Stettin, Custring et Glogau, était stipulée jusqu'à parfait paiement de la contribution de guerre de 140 millions imposée par la France à la Prusse.

Après l'invasion de 1815, les alliés crurent devoir à leur tour se prémunir contre tous nouveaux mouvements politiques ou patriotiques en France, en stipulant dans l'art. 5 du traité de Paris (20 novembre 1816) l'occupation d'une partie du territoire français pendant un délai qui ne devait pas dépasser cinq ans. « L'état d'inquiétude et de fermentation dont, après tant de secousses violentes..., la France, malgré les intentions paternelles de son roi et les avantages assurés par la Charte constitutionnelle à toutes les classes de ses sujets, doit nécessairement se ressentir encore, exigeant pour la sûreté des États voisins des mesures de précaution et de *garantie* temporaires, il a été jugé indispensable de faire occuper pendant un certain temps par un corps de troupes alliées des positions militaires le long des frontières de la France... »

Ce mode de garantie a été admis également par les préliminaires de Versailles du 28 février 1871, suivant lesquels certains départements français devaient être occupés à titre de gage du paiement de l'indemnité de guerre imposée à la France. (Voir art. 3 des préliminaires.) Le gage devait être réduit au fur et à mesure des paiements.

III. *Affectation de certains revenus.*

361. — D'une nature plus spéciale que les garanties précédentes, l'affectation par un État de certaines sources de revenus à l'exécution d'engagements pris par lui, suppose nécessairement des engagements pécuniaires. La délégation qui en résulte subsiste intégralement (sous réserve d'une clause contraire formelle), tant que ceux-ci n'ont pas été entièrement remplis.

Les exemples de semblables affectations sont assez fréquents dans la pratique moderne.

En 1858 le gouvernement argentin affecte tous les revenus de l'État au paiement de l'indemnité stipulée par la France.

En 1866, le gouvernement mexicain délègue au gouvernement français la moitié des recettes de toutes les douanes maritimes du Mexique, et abandonne à l'empereur des Français liberté entière de fixer le temps pendant lequel les agents chargés d'opérer les recouvrements seront maintenus à Vera-Cruz et à Tampico.

Enfin, par diverses conventions passées avec la France et l'Angleterre, la Turquie et l'Égypte ont affecté au paiement des créanciers anglo-français les produits de certains impôts ou de certains biens du domaine.

§ 4. — *Confirmation des traités.*

362. — Il est dans certains cas intéressant de rappeler l'existence de traités antérieurs et de constater formellement qu'ils sont encore reconnus par les contractants. C'est ce que l'on fait en les *confirmant* dans un autre acte. La confirmation d'un traité n'est donc pas autre chose que la reconnaissance de la valeur actuelle de l'intégralité ou de partie de ses dispositions, reconnaissance insérée dans une autre convention. Elle suppose, par suite, que l'acte confirmé est encore en vigueur,

et ne doit pas être confondue avec le rétablissement d'un traité qui a perdu ou va perdre sa force obligatoire.

La confirmation est utile quand des difficultés ou des doutes peuvent être ou sont soulevés relativement à l'applicabilité actuelle d'une convention antérieure. Les circonstances qui peuvent donner lieu à ces difficultés sont nécessairement très variées. Souvent, c'est à la suite d'un changement profond dans sa constitution politique qu'un État, par l'organe de son nouveau gouvernement, croira devoir confirmer les traités passés par l'ancien souverain; souvent également, on voit, dans un traité de paix, déclarer confirmés certains traités liant, antérieurement à la guerre, les belligérants et sur la subsistance desquels il pourrait y avoir doute. Quelquefois, un monarque, à son avènement, prend l'engagement, bien superflu d'ailleurs, de reconnaître et exécuter les obligations contractées par ses prédécesseurs; ou bien encore, lorsque plusieurs traités ont été conclus sur le même objet, on confirme les anciens par une clause expresse pour affirmer leur validité.

La confirmation n'ajoute évidemment rien à la valeur du traité confirmé. Elle peut même aboutir à son abrogation partielle. Ainsi en est-il lorsqu'elle ne s'applique qu'à certaines dispositions limitativement déterminées : *Qui dicit de uno negat de altero*.

Les traités de Westphalie et d'Utrecht ont été confirmés dans presque tous les traités de paix intervenus ensuite entre les mêmes parties.

Il en a été de même des capitulations anciennes conclues entre la France et la Porte. Dans le cours de ce siècle, elles ont été maintes fois rappelés dans les conventions ayant pour objet de mieux déterminer la condition des nationaux français dans les échelles du Levant.

L'art. 63 du traité de Berlin, du 13 juillet 1878, porte que « le traité de Paris du 30 mars 1856, ainsi que le traité de Londres du 13 mars 1871, sont maintenus dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations qui précèdent ».

§ 5. — Effets des traités à l'égard des États tiers.

563. — Comme les contrats du droit privé, les traités ne doivent en principe produire d'effets qu'entre les parties con-

tractantes. Ils sont pour les États tiers *res inter alios acta quæ nec nocet nec prodest*. Ainsi du moins le veut la théorie juridique. L'application en est-elle constante dans la pratique internationale ? En fait, il arrive souvent qu'une convention lie une Puissance qui n'y est pas intervenue. Le cas se présentera tout d'abord, lorsqu'à raison de l'état plus ou moins complet de dépendance dans lequel celle-ci se trouve placée vis-à-vis du gouvernement signataire (vassalité, protection), ce dernier aura qualité pour traiter pour elle. Souvent, également, on voit dans un traité de paix un des belligérants engager en même temps que lui tous ses alliés ou partie d'entre eux. C'est ainsi que les traités de Presbourg, de Tilsitt, de Vienne ont été déclarés communs à la France et aux autres États allemands ses alliés. Mais ne nous y trompons pas, ce sont là des contradictions plus apparentes que réelles à la règle posée. En fait, on peut voir dans chacun des cas cités un mandat de traiter, plus ou moins formel, donné à l'État signataire. Ce mandat est, dans la seconde hypothèse, d'autant plus facile à présumer que les Puissances alliées au nom desquelles la paix est conclue par un tiers sont généralement des Puissances secondaires gravitant dans l'orbite du contractant.

564. — Le principe aux termes duquel les traités ne nuisent ni ne profitent aux tiers ne va pas, même en théorie pure, sans exceptions. Un État peut très bien stipuler au profit d'une autre Puissance un avantage, comme condition des stipulations faites pour lui-même. L'art. 5 du traité de Prague (23 août 1866), qui mit fin au conflit austro-prussien, transférait à la Prusse les droits de l'empereur d'Autriche sur les duchés de Holstein et de Schleswig, « avec la réserve que les populations « des districts septentrionaux du Schleswig, si elles expriment « par un suffrage libre le désir d'appartenir au Danemark, « devront être cédées à cet État ».

565. — Il est enfin une hypothèse plus pratique dans laquelle on voit un traité produire effet obligatoire au regard d'un État qui n'est pas intervenu à sa conclusion : c'est celle d'*adhésion* ou *accession* de cet État.

Le caractère commun de l'adhésion et de l'accession à un

traité consiste en ce que l'État adhérent ou accédant fait sienne, dans une mesure plus ou moins étendue, la convention signée par des tiers.

Adhésion et accession supposent toutes deux également le consentement des parties au traité. Le plus souvent, elles sont provoquées par l'insertion dans celui-ci d'une clause invitant les États tiers, ou certains d'entre eux, à adhérer ou accéder, et quelquefois leur impartissant à cet effet un délai de rigueur.

Quant aux effets que produisent l'une et l'autre, il est assez difficile de les déterminer d'une façon bien précise, la terminologie étant dans le langage diplomatique assez mal fixée, et les deux mots *adhésion* et *accession* étant souvent pris l'un pour l'autre.

Régulièrement, l'*accession* est l'acte par lequel une Puissance tierce déclare faire entièrement sien un traité, et souscrit par conséquent à toutes les obligations qu'il impose, devient en quelque sorte partie contractante *ex post facto*.

L'*adhésion* produit des effets moindres. L'État qui adhère à un traité ou à certaines clauses d'un traité s'engage par là, purement et simplement, à y conformer sa conduite à l'avenir. Mais il ne devient pas, à proprement parler, partie au traité. Pradier-Fodéré donne de l'adhésion une idée très exacte lorsqu'il écrit : « Si l'adhésion marque un degré de « plus que l'approbation, elle ne constitue pas par elle-même « un engagement défini (1). »

Le fameux traité de la Sainte-Alliance du 26 septembre 1815 autorisait d'une façon assez vague l'adhésion des Puissances tierces qui n'y avaient pas été parties. « Art. 3. Toutes les Puissances qui voudront solennellement avouer les principes qui ont dicté le présent acte seront reçues avec autant d'empressement que d'affection dans cette Sainte-Alliance. »

La déclaration de Paris du 16 avril 1856 disposait expressément. « Les gouvernements des plénipotentiaires soussignés s'engagent à porter cette déclaration à la connaissance des États qui n'ont pas été appelés à participer au Congrès de Paris et à les inviter à y accéder. » La plupart des États déclarèrent y adhérer.

C'est au contraire sous la forme d'une véritable *accession* que les stipulations

(1) *Op. cit.*, t. II, n° 1145.

du traité de Vienne de 1815 furent acceptées par les Puissances secondaires qui n'y avaient pas été parties.

Presque toutes les grandes conventions d'ordre politique ou économique, élaborées en Congrès ou en Conférence, renferment une disposition autorisant d'avance l'accession ou l'adhésion des Puissances non représentées au Congrès. Mais la terminologie employée est des plus incertaines. Tantôt, c'est une adhésion qui est prévue (art. 37 de l'Acte africain de 1885). « Les Puissances qui n'auront pas signé le présent acte général pourront adhérer à ses dispositions par un acte « séparé. »

« L'adhésion de chaque Puissance est notifiée par la voie diplomatique, etc...

« Elle emporte de plein droit l'acceptation de toutes les obligations et l'admission à tous les avantages stipulés par le présent acte général. » — *Id.*, art. 14, convention du 14 mars 1884 pour la protection des câbles sous-marins.

Tantôt, l'acte réserve aux Puissances tierces la possibilité d'*accéder*; et cette accession prévue est quelquefois dans le même article, à quelques lignes de distance, qualifiée *adhésion*.

Sic, convention de Berne du 9 septembre 1886, pour la protection internationale des œuvres littéraires et artistiques, art. 18 : « Les pays qui n'ont point pris part à la présente convention, et qui assurent chez eux la protection légale des droits faisant l'objet de cette convention, seront admis à y accéder sur leur demande.

« Cette accession sera notifiée par écrit au Gouvernement de la Confédération suisse, et, par celui-ci, à tous les autres...

« Elle emportera, de plein droit, *adhésion* à toutes les clauses et admission à tous les avantages stipulés dans la présente convention. »

§ 6. — Cessation de la force obligatoire des traités.

366. — A raison de l'analogie indéniable qui existe entre les obligations conventionnelles du droit civil et celles naissant entre États des traités publics, il semblerait que les faits ou circonstances constituant des modes d'extinction pour les premières soient également les modes d'extinction de celles-ci. Certains auteurs ont pensé ainsi et énumèrent complaisamment comme applicables aux obligations conventionnelles existant entre États, toutes les causes d'extinction admises par le droit privé (1). C'est là le résultat d'une assimilation trop complète des traités publics aux contrats entre particuliers. J'ai déjà dû, en étudiant les conditions de validité des traités, montrer que plusieurs des règles du droit civil ne pouvaient être transportées

(1) Voir PRADIER-FODÉRE, *op. cit.*, t. II, n^o 1200 et suiv.

en droit international. Les conditions d'existence de la Société internationale et l'absence de tout juge, de toute autorité supérieure aux contractants, ne le permettent pas. Il en est de même lorsqu'il s'agit de la cessation de la force obligatoire des traités.

Notre Code civil reconnaît un nombre considérable de causes d'extinction des obligations. Ce sont (art. 1234) : le paiement, la novation, la remise volontaire, la compensation, la confusion, la perte de la chose, la survenance de la condition résolutoire, la nullité ou la rescision et la prescription. De ces neuf modes d'extinction il en est deux, les deux derniers, qui ne peuvent être admis en droit des gens. La prescription extinctive n'y a jamais été organisée; la prononciation de la nullité ou de la rescision d'une convention n'y est pas possible, à raison de l'absence de toute autorité ayant compétence pour statuer. Je remarque maintenant que, parmi les sept autres, il en est au moins trois qui ne sont que des dérivés, des modifications d'un autre mode plus général. Ils n'ont d'existence distincte qu'à raison de la réglementation spéciale à laquelle ils sont, en droit civil, soumis par le législateur. Ce sont : la novation et la compensation d'une part, qui se rattachent bien évidemment au paiement; la confusion et la perte non fautive de la chose, qui dérivent bien évidemment aussi de l'idée d'une impossibilité d'exécution. En l'absence de toute réglementation rigoureuse et spéciale par une loi positive, chacun de ces cas d'extinction ne s'individualise plus. La novation est une *datio in solutum*, la compensation un double paiement fictif, la confusion et la perte fortuite ne sont que des cas particuliers dans lesquels l'exécution devient impossible. Or, cette réglementation, cette loi positive capable de leur donner une physionomie distincte, de les individualiser, n'existent pas lorsqu'il s'agit des rapports entre États. Voilà les modes du droit civil réduits ici de neuf à quatre! Que sert donc d'aller chercher dans le droit privé un guide qu'il faut cinq fois sur neuf abandonner? Quand j'aurai ajouté qu'outre ces quatre causes d'extinction le droit international en reconnaît d'autres toutes spéciales, la guerre, la possibilité de dénoncer une convention trop dangereuse pour l'État signataire, la

résiliation de plein droit *rebus non jam stantibus*, on reconnaîtra, je l'espère, la parfaite inutilité d'un appel au droit privé en notre matière.

367. — Laissant donc de côté les règles du droit civil, je distinguerai, en ce qui concerne la cessation de la force obligatoire des traités publics, les causes *normales et régulières d'extinction des cas de résiliation accidentelle et extraordinaire.*

Comme *causes normales d'extinction des obligations conventionnelles entre États* je reconnais :

- 1° L'exécution intégrale du traité ;
- 2° L'impossibilité d'exécution ;
- 3° L'expiration du terme convenu ;
- 4° L'arrivée d'une condition résolutoire expressément prévue ;
- 5° La renonciation de l'État créancier à ses droits ;
- 6° Le *mutuus dissensus* ;
- 7° La dénonciation dans les conditions prévues par l'acte lui-même.

Les cas de *résiliation accidentelle et extraordinaire* sont :

- 1° L'inexécution par l'un des contractants ;
- 2° Le péril imminent causé à l'État par le respect du traité ;
- 3° Le changement des conditions en vue desquelles le traité avait été passé ;
- 4° La contradiction évidente du traité avec les principes humanitaires ou les règles du droit international aujourd'hui reçues ;
- 5° Enfin, l'état de guerre survenant entre les signataires.

Chacune de ces causes d'extinction ou de résiliation appelle quelques explications.

368. — Il ne peut, évidemment, être question d'*exécution intégrale* qu'autant qu'il s'agit d'un traité ne comportant que des obligations de nature à s'accomplir instantanément (la remise d'une place forte, cession de territoire) ou successivement, mais dans une durée limitée (traité de neutralité pendant la durée des hostilités, traité de commerce conclu pour une période de dix années, etc.). Une convention donnant naissance à des engagements permanents et indéfinis

(alliance perpétuelle) ne peut jamais être considérée comme intégralement exécutée.

569. — *L'impossibilité d'exécution* peut être physique ou juridique.

Les cas d'impossibilité physique seront rares. On ne verra guère deux États donner étourdimement à une convention un objet matériellement irréalisable. J'ignore si jamais un exemple s'est présenté dans l'histoire. On pourrait imaginer, toutefois, un accord concernant le percement d'un tunnel ou d'un isthme, percement trouvé ensuite impossible, ou bien encore un traité de navigation sur un fleuve reconnu plus tard innavigable, etc.

Il y aura impossibilité juridique quand, par exemple, l'exécution du traité au regard de l'un des contractants constituerait précisément sa violation au regard d'un autre. Vattel, et Rivier (1) à sa suite, citent le cas de trois États ayant conclu entre eux une alliance défensive. La guerre éclate entre deux d'entre eux. Le troisième reprend alors sa liberté complète d'action; car il ne peut exécuter à la fois ses engagements au regard des deux adversaires.

570. — *Le terme fixé* par les parties pour la durée du traité peut être exprès ou implicite. Les traités de navigation, de commerce, d'une façon générale presque toutes les conventions économiques (conventions monétaires, unions douanières, postales, télégraphiques, etc.), ainsi qu'un certain nombre de conventions politiques (alliances, traités de subsides, etc.), contiennent ordinairement une disposition limitant d'une façon précise le temps pendant lequel elles seront en vigueur (*terme certain*). A l'arrivée du terme, elles peuvent être renouvelées pour une nouvelle période; une prorogation de durée peut également être convenue avant l'expiration du délai. (Voir, sur le renouvellement et la prorogation des traités, le paragraphe suivant.)

Le terme peut être *exprès* et *incertain*. Il en est ainsi quand l'une, ou chacune des parties, s'est réservé le droit de dénoncer le traité à toute époque. Une clause de ce genre se

(1) *Op. cit.*, t. III, § 54, note 2.

rencontre souvent dans les conventions économiques actuelles.

Par terme *implicite* j'entends celui qui, sans être fixé d'une façon formelle dans l'acte, est supposé par l'objet même de la convention. Il est généralement incertain; exemple : deux États conviennent d'observer la neutralité vis-à-vis de deux autres Puissances qui se trouvent en conflit.

On peut affirmer que la très grande majorité des accords internationaux sont affectés d'un terme extinctif exprès ou implicite, certain ou incertain. Rares sont les traités conclus à perpétuité (traités de paix, de cession de territoire, de limites, de confédération, quelquefois d'alliance). Théoriquement, on peut même soutenir qu'un État n'a pas le droit de contracter des obligations perpétuelles (1) grevant ainsi les générations futures et les mettant peut-être dans l'impossibilité d'accomplir leur fin. La question, toutefois, peut être considérée comme oiseuse en pratique. Les traités proclamés de la façon la plus solennelle conclus à perpétuité ont toujours été révisés, violés ou déchirés, quand l'État gêné par eux dans son développement s'est senti assez fort pour le faire, et il en sera toujours ainsi. Un traité exprime toujours, en effet, d'une façon plus ou moins exacte, le rapport des forces, de la puissance, de la richesse, etc., des deux signataires au moment où il est passé. Du jour où ce rapport est profondément modifié, le traité ne répond plus à la situation réciproque des deux parties, et celle d'entre elles qui présentement ne consentirait plus à le signer, ne manquera jamais d'en demander et au besoin d'en imposer la révision.

371. — Comme en droit privé, la *condition résolutoire expresse*, prévue dans l'acte, opère de plein droit. Le traité cesse immédiatement d'être obligatoire entre les parties.

372. — L'État auquel un accord confère des droits est toujours libre d'y *renoncer*. Dans la pratique internationale, *cette renonciation* n'interviendra généralement que moyennant un engagement ou une prestation nouvelle de l'autre partie ou d'un tiers. Lorsque, par le traité du 29 mars 1864, l'Angleterre

(1) Voir F. DE MARTENS, *op. cit.*, § 116.

abandonna le protectorat des îles Ioniennes, cette renonciation, gratuite en apparence, imposait cependant à la Grèce certaines restrictions à l'exercice du droit de souveraineté sur ces territoires. Il était stipulé notamment que Corfou et Paxos jouiraient d'une neutralité perpétuelle, que les forts de Corfou et leurs dépendances seraient rasés, qu'aucune modification aux traités de commerce existant ne pourrait être apportée avant un délai de quinze années, etc.

573. — Le concours de consentements qui a suffi pour créer entre États des droits et des obligations peut évidemment ensuite les éteindre (*mutuus dissensus*). Toutefois, le consentement des deux parties contractantes ne sera pas toujours suffisant pour que le traité cesse désormais de produire ses effets. Ainsi en sera-t-il lorsque l'acte conférera soit directement, soit indirectement, à un tiers certains droits. L'assentiment de ce tiers deviendra alors nécessaire.

Le *mutuus dissensus* se manifestera par une revision totale ou partielle du traité opérée d'un commun accord entre les intéressés, ou par sa dénonciation émanée de l'une des parties et acceptée expressément ou tacitement par les autres.

Au mois d'octobre 1870, c'est-à-dire au plus fort de la lutte entre la France et la Prusse, le gouvernement russe déclara aux Puissances signataires du traité de Paris de 1856 qu'il n'entendait plus désormais se considérer comme obligé à observer les restrictions apportées par ledit acte à l'exercice de ses droits souverains sur la mer Noire. A la suite de cette dénonciation, une conférence composée des représentants des Puissances signataires de la paix de Paris se réunit à Londres en janvier 1871. Elle accéda finalement à la volonté fermement manifestée par la Russie et consentit à l'abrogation des art. 11, 13 et 14 du traité de Paris, ainsi que de la convention russo-turque relative aux détroits. Nous voyons en cette circonstance une dénonciation unilatérale, suivie d'une revision opérée du commun accord des signataires.

574. — Dans les accords devant produire des effets successifs on rencontre souvent, alors surtout qu'aucune limitation de durée n'a été expressément fixée, une clause par laquelle l'un ou chacun des contractants se réserve le droit de dénoncer le traité à toute époque et de se soustraire ainsi, par une simple manifestation unilatérale de volonté, aux obligations qui lui incombent. Pareille stipulation se trouve même quelquefois,

bien que plus rarement, dans des conventions à durée limitée. Le droit de dénoncer la convention avant l'expiration du terme fixé peut parfaitement y être stipulé au profit de l'un ou l'autre des signataires qui prévoit l'éventualité d'une modification profonde dans sa situation avant l'expiration normale.

Convention du 20 mars 1883, pour la protection internationale de la propriété industrielle, art. 18 : « La présente convention.... et demeurera en vigueur « pendant un temps indéterminé jusqu'à l'expiration d'une année à partir du « jour où la dénonciation en sera faite. »

Même disposition dans l'art. 20 de la convention de Berne du 9 septembre 1886, concernant la création d'une union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

On pourrait citer encore bien d'autres exemples.

575. — Que l'on suppose maintenant un traité devant produire des effets successifs, conclu sans limitation de durée et sans aucune réserve formelle d'un droit de dénonciation; faudra-t-il admettre qu'il lie les parties contractantes l'une à l'autre *in æternum* et qu'aucune d'elles ne pourra jamais se dégager sans le consentement de l'autre? En d'autres termes, la dénonciation unilatérale d'un traité à effets successifs indéfinis n'est-elle possible qu'autant qu'elle a été expressément prévue dans l'acte? Les obligations à exécution continue, contractées par un État pour un temps indéterminé, ne souffrent-elles aucune cause de révocation? Quel que soit le respect dû à la foi des traités, il est absolument impossible d'admettre qu'un État puisse être à perpétuité obligé à pourvoir à l'exécution d'une convention qui, depuis longtemps peut-être, est pour lui une entrave apportée à son développement et constitue un danger pour son existence. L'État puise dans son droit de conservation la faculté de se soustraire, dans certains cas, à l'observation de semblables engagements. Quels sont ces cas? C'est ce qu'il me faut maintenant examiner.

576. — Et d'abord, il est incontestable que le respect dû aux engagements souscrits n'impose pas à l'État l'obligation de faire le sacrifice de son existence. Lors donc que l'exécution d'un traité constituera pour une des Puissances signataires *un*

péril imminent, une cause de ruine inévitable, celle-ci pourra très légitimement se refuser à la continuer. *Impossibile nulla obligatio*.

Je me hâte d'ajouter qu'une simple gêne, voire la reconnaissance d'inconvénients sérieux résultant de l'accomplissement des obligations convenues, ne constituerait jamais une cause suffisante de dénonciation. Le traité ne cesse d'être obligatoire qu'autant que la continuation de son exécution et celle de l'existence de l'État signataire semblent inconciliables.

377. — A côté de cette première cause de résolution des conventions, la doctrine et la pratique internationale en reconnaissent d'autres. C'est d'abord la survenance de circonstances telles que les parties n'auraient pas contracté si ces circonstances s'étaient produites au moment du contrat. Les traités sont censés toujours contenir la clause *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire avoir été signés sous la réserve tacite qu'ils cesseront d'être en vigueur quand les circonstances à raison desquelles ils ont été conclus auront cessé d'exister. Il en résultera, par exemple, qu'un accord reposant sur la considération de la constitution monarchique d'un pays, de la religion de ses habitants, de sa qualité de riverain de telle mer, de son alliance avec telle autre Puissance, cessera d'être obligatoire quand une révolution aura remplacé la forme monarchique par la forme républicaine, quand la majorité des habitants aura changé de religion, quand enfin l'État en question aura subi un démembrement lui fermant désormais l'accès de la mer ou aura rompu l'alliance antérieurement formée. « Mais il faut que l'ordre de « faits dont il s'agit, et qui vient de changer, forme la base et la « condition de l'existence du traité, car toutes les modifications « qui surviennent, dans l'ordre politique par exemple, n'ont « pas pour effet de faire cesser la force obligatoire des engage- « ments internationaux (1). » Tout changement dans les circonstances ne fournit donc pas un motif légitime pour mettre fin à l'action d'une convention.

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, n° 1214.

Cette cause de résolution a, dans la seconde moitié de ce siècle, été deux fois invoquée par la Russie pour se dégager d'engagements antérieurs.

Lorsqu'en 1870 le gouvernement russe dénonça les art. 11, 13, 14 du traité de Paris et la convention russo-turque relative aux détroits, il invoqua, entre autres raisons, les changements réalisés dans la guerre maritime par le cuirassement des bâtiments de combat, modification qui exposait désormais les ports russes à l'attaque imprévue de vaisseaux parvenus, grâce à leur cuirasse, à se frayer une route à travers les détroits. Il faut bien reconnaître que cette modification alléguée dans les conditions de la guerre maritime ne répond guère aux conditions exigées au texte pour la possibilité d'une résolution. Aussi, tout en accédant à la volonté du gouvernement russe, les Puissances signataires du traité du 13 mars 1871 crurent-elles devoir rappeler, dans le protocole du 17 janvier, qu'un État « ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en « modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale ».

Une note et un mémorandum adressés aux Puissances signataires du traité de Berlin, par le gouvernement russe en 1886, leur fit connaître la décision prise par celui-ci de retirer au port de Batoum la qualité de port franc, qui avait été stipulée dans l'art. 59 de l'acte de Berlin. La raison invoquée était ici encore la disparition des conditions ou circonstances en vue desquelles ladite clause avait été, en 1878, acceptée par la Russie.

378. — Bluntschli (1) admet en outre qu'un traité cessera d'être obligatoire « lorsqu'il se trouvera en contradiction avec « le développement des droits généraux de l'humanité et avec « le droit international reconnu ». Il cite, à titre d'exemples, tous accords non abrogés formellement, qui autoriseraient la traite des noirs, seraient contraires au principe de la liberté des mers, ou régleraient la course. En ce qui concerne ces derniers, tout au moins, des réserves doivent être faites. La course, à laquelle ont, il est vrai, renoncé nombre de Puissances dans la dernière moitié de ce siècle, n'est pas encore cependant une de ces institutions qu'on peut considérer comme réprouvées par le droit des gens moderne. Il en sera ainsi aussi longtemps que l'inviolabilité de la propriété privée sur mer n'aura pas été proclamée comme un principe de droit international.

379. — Enfin, comme les conventions synallagmatiques du droit civil, les traités publics sont affectés d'une *condition résolutoire tacite*. L'inexécution par l'un des contractants autorise

(1) *Op. cit.*, art. 457.

l'autre partie à se considérer comme dégagée de ses obligations. On s'est demandé si le manquement à une seule des stipulations par l'un des contractants donnait à l'autre le droit de rompre le traité entier. Il semble, au premier abord, qu'une distinction devrait être faite entre le cas de violation d'une des dispositions essentielles et celui de méconnaissance d'une clause accessoire et secondaire. La convention ne cesserait d'être obligatoire pour l'autre partie qu'au premier cas. Malheureusement, c'est là une distinction bien difficile à faire en pratique, et la Puissance lésée pourra toujours soutenir que la disposition violée était précisément une de celles qui avaient déterminé son consentement à l'acte. Il faut, d'autre part, reconnaître que la violation d'une clause, même accessoire, est de nature à inspirer des craintes légitimes quant au respect des autres dispositions. Une des causes déterminantes de l'accord, la bonne foi présumée du cocontractant, est reconnue inexistante. C'est une raison suffisante pour que l'autre partie se considère comme dégagée de ses obligations.

380. — La guerre venant à éclater entre deux États n'est pas une cause de résolution générale des traités qui les unissent. Bien loin qu'il en soit ainsi, certains d'entre eux supposent l'état d'hostilités déclarées entre les contractants, et commencent alors seulement à recevoir application (conventions relatives au traitement des malades et blessés, aux armes ou projectiles prohibés, à l'abolition de la course, au respect des propriétés privées en temps de guerre, à la liberté du commerce des neutres, etc.). D'autres conventions qui ont déjà reçu leur exécution intégrale ne sont aucunement atteintes et survivent *ipso jure* aux hostilités, à moins d'abrogation ou de modification formelle. Telles sont toutes celles qui ne supposent pas nécessairement la continuation de relations pacifiques et ont pour objet d'établir un état de choses permanent et définitif, exemples : traités de cession de territoire, traités concernant les dettes publiques, l'exécution des jugements, unions formées par les belligérants avec d'autres Puissances pour assurer le respect de principes ou d'obligations reconnus par le droit des gens moderne, etc. La guerre peut en suspendre

l'exécution dans les rapports réciproques des contractants. Elle n'est pas pour eux une cause d'extinction. Souvent, il est vrai, le traité de paix qui met fin aux hostilités déclare confirmer et restaurer les conventions de ce genre. Cette clause, d'ailleurs inutile, n'a d'autre effet que de préciser d'une façon désormais indiscutable les relations futures des anciens adversaires.

Seuls sont résolus par la survenance de l'état de guerre les accords qui n'avaient été conclus qu'en vue du maintien des relations pacifiques entre les signataires, ou le supposent nécessairement. Je citerai à titre d'exemples : les traités d'alliance, de subsides, de confédération, de garantie, de neutralité, de protectorat, d'union douanière, de commerce, de navigation, etc. Pareilles conventions ne survivent pas à l'état d'hostilités ouvertes entre leurs signataires. Elles sont, par leur nature même, affectées d'une condition résolutoire tacite : la cessation de l'état de paix. Leur exécution n'est pas, comme pour celles de la catégorie précédente, simplement suspendue pendant la durée de la guerre. La déclaration de guerre est pour elles une cause d'extinction véritable, et, à défaut d'un renouvellement expès inséré dans le traité de paix, elles ne revivront pas.

§ 7. — *Prorogation, renouvellement et rétablissement des traités.*

581. — Lorsqu'un traité a été conclu pour un temps déterminé, les parties contractantes peuvent toujours, d'un commun accord, avant l'arrivée du terme, modifier la durée qui avait été primitivement fixée pour son exécution, la réduire ou l'augmenter. Dans ce dernier cas, on dit qu'il y a *prorogation* du traité. Cette prorogation ne substitue pas un traité nouveau à l'ancien. Elle n'est que la modification, après entente, d'une clause de celui-ci, la clause qui avait limité la durée de son existence. La prorogation pourra résulter d'une convention spéciale conclue à cet effet, ou de déclarations émanées des gouvernements signataires du traité.

582. — Comme la prorogation, le *renouvellement* suppose un traité qui, dans un temps déterminé, doit venir à expiration

et dont les parties veulent prolonger l'application en totalité ou en partie au delà du temps primitivement fixé. Mais, pour arriver à cette fin, elles ne se bornent pas à apporter une modification à la disposition qui déterminait le délai d'application; elles refont un nouveau traité, en tout ou en partie seulement semblable à l'ancien, qui disparaît ainsi, remplacé par le nouveau. Le renouvellement est donc total ou partiel : total, quand la convention stipule la réitération de toutes les dispositions de l'acte ancien; partiel, quand certaines stipulations seulement de celui-ci sont reprises et gardées par les contractants, les autres se trouvant tacitement abrogées, si elles ne l'ont été expressément.

583. — Le *renouvellement* d'un traité doit régulièrement précéder son expiration. Lorsque celui-ci a cessé d'être en vigueur, les parties peuvent encore, par une convention nouvelle, le faire revivre; mais alors une interruption forcée, longue ou courte, peu importe, s'est produite dans son application. Sa remise en vigueur constitue ce que l'on appelle plus spécialement son *rétablissement*. C'est ainsi qu'à la signature de la paix, les traités que la guerre avait éteints peuvent être déclarés *rétablis* et non point, comme on le voit trop souvent dans les actes diplomatiques de ce genre, *confirmés* ou *renouvelés*. Confirmation et renouvellement ne s'appliquent qu'à des conventions encore en vigueur dont on veut affirmer et reconnaître solennellement l'existence ou prolonger la validité. Malheureusement, la terminologie exacte est, dans la pratique diplomatique, assez mal respectée.

584. — Il se peut qu'un traité dont la durée est expirée soit néanmoins considéré comme maintenu, sans qu'aucune prorogation, aucun renouvellement ou rétablissement formels soient intervenus. Il en est ainsi lorsque, malgré l'arrivée du terme, les signataires en continuent volontairement l'exécution. On dit alors qu'il y a *tacite réconduction*, par analogie de ce qui se passe en matière de bail dans le droit privé.

La *tacite réconduction* est souvent prévue par une clause spéciale portant qu'« à défaut de dénonciation faite par l'une
« quelconque des parties dans un délai de... précédant l'expir-

« ration du traité, celui-ci continuera à demeurer encore en « vigueur pendant une durée de... et devra avant l'expiration « de ce nouveau laps de temps être dénoncé dans un délai de... « faute de quoi il serait de nouveau considéré comme renou- « velé pour un laps de... ». On se trouve, dans ce cas, en présence d'un véritable renouvellement prévu lors de la conclusion de l'acte et subordonné à une condition purement potestative de la part de chacun des contractants.

584 bis. — A défaut de toute stipulation dans l'acte primitif, le fait par les contractants de continuer l'observation d'un traité expiré n'équivaut pas nécessairement à un renouvellement tacite et, par suite, ne les oblige pas, pendant une nouvelle période de même durée que celle primitivement fixée, à en respecter comme par le passé toutes les dispositions principales ou accessoires. Tout dépend ici des circonstances. Les contractants, en continuant à appliquer le traité éteint, avaient-ils l'intention de maintenir le lien qui les unissait, ou bien, au contraire, n'ont-ils agi ainsi que par pure courtoisie réciproque, pour ne pas modifier brusquement une situation depuis longtemps établie, ou parce qu'à raison de circonstances passagères l'abandon immédiat des clauses du traité eût été désavantageux pour chacun d'eux? Telle est la question qui devra préalablement être résolue. Selon qu'elle le sera dans un sens ou dans l'autre, les parties seront considérées comme s'étant liées à nouveau ou comme ayant, malgré toute apparence contraire, recouvré leur liberté.

SECTION IV

DIVERSES SORTES DE TRAITÉS.

§ 1^{er}. — *Division des traités.*

585. — Suivant le point de vue auquel on se place, les traités peuvent être classés en différentes catégories.

Envisagés dans leur *objet*, ils sont :

1^o *Généraux* ou *spéciaux*. Les traités généraux sont ceux qui

organisent un certain ensemble de relations entre les États : tels les traités de paix, de commerce, de confédération, d'alliance, de neutralité, de garantie, d'union douanière, etc. On qualifie *spéciaux* ceux qui règlent la situation respective des États relativement à un point particulier. Rentrent dans cette catégorie les conventions consulaires, celles concernant la protection de la propriété littéraire, industrielle, les conventions postales, télégraphiques, monétaires, les traités d'extradition, ainsi que ceux constitutifs de servitudes, les accords relatifs à l'exécution des jugements, etc.

2° *Politiques* ou *économiques*. Les premiers, suivant la définition généralement donnée, ont trait aux « rapports de gouvernement entre les États » ; les seconds fixent les règles auxquelles seront soumises les relations commerciales et industrielles des contractants. Rentrent évidemment dans la catégorie des traités politiques, les traités de paix, de cession de territoire, de limites, de confédération, d'union réelle ou personnelle, de juridiction, d'extradition, d'alliance, de subsides, les conventions consulaires, celles relatives à l'extradition des malfaiteurs, à l'échange des prisonniers, les capitulations en temps de guerre, etc.

Les traités d'union douanière, de commerce, de navigation, les conventions monétaires, celles concernant les transports, la protection des brevets d'invention, marques de fabrique, etc. sont, au contraire, d'ordre purement économique.

Un traité peut être *général* et *politique*, exemple : traité de paix ; *spécial* et *politique*, exemple : traité d'extradition ; *général* et *économique*, exemple : unions douanières, traités de commerce ; *économique* et *spécial* : conventions monétaires, conventions relatives à l'exploitation des chemins de fer, etc.

586. — Les publicistes anciens et modernes aboutissent à un nombre bien plus considérable de divisions des traités en les considérant *dans leur nature même*.

A ce point de vue, il y a : des *traités définitifs* et des *traités préliminaires*, ceux-ci n'ayant pour but que de préparer les premiers, dont ils établissent les bases essentielles ; des *traités principaux* et *accessoires*, qualifiés aussi *additionnels* ou *subsi-*

diaires ; des traités *conditionnels* et des traités *non conditionnels*.

Certaines conventions sont *perpétuelles*, d'autres *faites pour un temps déterminé* explicitement ou implicitement.

Les unes « *établissent la même chose que ce qui est de droit naturel, les autres ajoutent quelque chose de plus* ». Celles-ci sont subdivisées elles-mêmes par Grotius en *égales* ou *inégaies*, suivant que les prestations ou obligations constituent pour chacun des contractants des charges équivalentes.

Sans abandonner le même point de vue, on peut diviser encore les traités en *réels* et *personnels*, *transitoires* et *successifs*. A la différence des précédentes, ces deux dernières divisions présentent un certain intérêt pratique. Par traités *réels*, on entend ceux qui lient l'État indépendamment de toute considération de la personne du prince ou de la forme du gouvernement. Ils demeurent ainsi obligatoires malgré tous changements dynastiques, malgré les révolutions qui auraient substitué chez un des signataires une forme de gouvernement à une autre. La très grande majorité des traités politiques ou économiques rentre dans cette première catégorie. Sont qualifiés *personnels* les accords conclus en faveur de la personne même du prince ou de sa dynastie. Leur durée est, à raison de leur nature même, limitée à la vie du prince ou au maintien de sa famille sur le trône. Les conventions personnelles constituent l'exception parmi les accords internationaux. Ce caractère ne se présume donc pas. Il doit résulter nettement des dispositions de l'acte. Celui-ci peut, d'ailleurs, être d'une nature mixte, renfermer des clauses réelles et des stipulations purement personnelles. (Voir, à propos du pacte de famille, n° 352.)

Il est une dernière distinction, généralement reçue, qui présente assurément plus d'importance et d'intérêt que toutes les précédentes. C'est celle en *traités s'accomplissant par un acte unique* et *traités devant recevoir une exécution successive*, soit à perpétuité, soit pendant un temps d'avance limité. Un traité de cession de territoire, une convention de capitulation rentrent dans la première catégorie. Les traités de commerce, de navigation, les conventions consulaires, d'extradition, postales, télégraphiques, etc., font évidemment partie de la seconde.

Malheureusement, la terminologie employée pour distinguer les uns des autres est mauvaise et mal fixée. L'expression *convention transitoire*, généralement usitée pour désigner les traités de la première classe, n'éveille nullement dans l'esprit l'idée du caractère qui les distingue. Les termes *traités permanents*, *traités proprement dits* ou *traités d'association* (1), appliqués à ceux de la seconde espèce, sont encore plus vagues ou plus trompeurs. On donnerait des uns et des autres une idée beaucoup plus nette en qualifiant les premiers *traités à effets immédiats* (ou plus simplement *traités immédiats*), et les autres *traités successifs*. L'intérêt principal de cette distinction consiste en ce que les traités immédiats, par leur exécution, créent un état de choses considéré comme perpétuel et irrévocable; par exemple : la province cédée par l'État vaincu est rattachée à l'État vainqueur à titre définitif et, disent les actes de cession, à perpétuité. Au contraire, le maintien de l'état de choses organisé par un traité successif est subordonné à certaines conditions : continuation de l'existence de l'État obligé, maintien des relations pacifiques, non-changement des circonstances en vue desquelles l'acte a été passé (*clausula rebus stantibus*), etc... Il faut ajouter qu'il ne peut être question de *tacite réconduction*, de renouvellement ou de prorogation que pour les traités successifs.

587. — Un troisième point de vue peut encore être adopté pour la classification des traités. On peut les diviser en prenant en considération les personnes mêmes des contractants.

Ils se distingueront alors en traités proprement dits et actes généraux ou unions. Les *traités proprement dits* sont les accords intervenus entre un nombre limité d'États.

Les *Actes généraux* et les *Unions*, résultat des travaux des Congrès ou Conférences, sont signés d'un nombre considérable de Puissances. Conclues dans un but d'utilité générale et le plus souvent aboutissant à affirmer et consacrer dans les rapports des États entre eux quelque règle nouvelle, ces accords

(1) RIVIER (*op. cit.*, § 52, t. I) les appelle *Gesellschaftsverträge*, se con-

formant ainsi à la terminologie généralement usitée en Allemagne.

généraux sont une des sources les plus sûres du droit des gens moderne.

588. — Il faut bien reconnaître que toutes les divisions exposées ci-dessus ne présentent à peu près aucune utilité pratique, les traités demeurant en règle générale soumis aux mêmes règles, à quelque catégorie qu'ils appartiennent. En réalité, deux seulement méritent d'être retenues, celle en traités politiques et traités économiques et celle en traités immédiats (transitoires) et successifs (permanents). Les autres constituent un pur jeu d'esprit.

§ 2. — *De quelques traités en particulier.*

589. — Les principaux *traités politiques* sont les traités de paix, d'union politique, d'alliance, de subsides, d'amitié, de neutralité, de garantie, de protection, de cession de territoire, d'échange, de limites, de servitudes, de juridiction, d'extradition, les conventions consulaires, d'assistance judiciaire, d'exécution des jugements, les concordats, etc.

Dans l'*ordre économique*, les unions douanières, les traités de commerce, ceux de navigation, les conventions monétaires, postales, télégraphiques, celles relatives à la protection de la propriété littéraire, artistique ou industrielle, appellent quelques explications.

A. — *Traités politiques.*

590. — Les *traités de paix* sont ceux par lesquels deux ou plusieurs Puissances conviennent de mettre fin à l'état de guerre dans lequel elles se trouvent, et fixent les conditions du rétablissement des rapports pacifiques entre elles. L'étude des clauses générales qu'on y rencontre et des effets qui sont attachés à leur signature trouvera sa place naturelle à la fin du chapitre VII, lorsque je m'occuperai de la cessation de l'état de guerre entre nations.

591. — Par un *traité d'union politique*, deux ou plusieurs

États confondent d'une façon plus ou moins complète leur souveraineté et déterminent les conditions dans lesquelles les prérogatives et les droits mis en commun seront exercés pour le compte de l'union.

Un traité d'union politique peut établir une confusion à peu près absolue des droits de souveraineté appartenant aux deux États. C'est alors l'*union réelle*. (Voir n^o 255 et suiv.)

Lorsque les États ne consentent, dans l'acte d'union, à confondre leurs souverainetés que relativement à certains objets déterminés, s'en réservant l'exercice individuel et libre à tous autres égards, on se trouve en présence soit d'une Confédération d'États, soit d'un État fédératif, suivant le degré d'énergie du lien fédéral. (Voir n^o 251 et suiv.)

Enfin l'union peut consister uniquement en la reconnaissance d'un même souverain, chacun des États conservant d'ailleurs le plein et libre exercice de la souveraineté; c'est l'union personnelle. (Voir n^o 256.)

592. — Le *traité d'alliance* peut être défini : *la convention aux termes de laquelle deux ou plusieurs États, sans confondre en quoi que ce soit leur souveraineté, s'engagent à employer tout ou partie de leurs forces soit à la poursuite d'une politique générale commune, soit à l'obtention de tel résultat déterminé.*

Dans le premier cas, l'alliance est *générale*. Les contractants ont uni leurs destinées politiques, tout en se réservant l'exercice plein et individuel de leur souveraineté. L'exemple le plus frappant d'une alliance générale est fourni par le célèbre *pacte de famille* conclu à Paris le 15 août 1761, entre la France et l'Espagne, et par lequel le duc de Choiseul avait prétendu réaliser le rêve de Louis XIV, la réunion de toutes les branches de la maison de Bourbon. L'alliance générale est, après l'union politique, le lien le plus intime qui puisse exister entre deux nations. Elle suppose une identité d'intérêts qui se rencontrera rarement et qui, si elle existe à un moment donné, ne persistera jamais longtemps à raison de l'absence d'un gouvernement commun, seul capable de la maintenir et de la développer. Aussi les alliances générales seront-elles toujours fort rares, et n'auront-elles jamais, malgré

la perpétuité que leurs négociateurs se plaisent à leur attribuer, qu'une durée limitée.

Conclue pour arriver à la réalisation d'un but déterminé, l'alliance est *spéciale*. Elle peut être *pacifique* ou *en vue de la guerre*.

L'*alliance pacifique* exclut l'idée de tout recours à la force de la part des contractants dans la poursuite du but visé. Telle fut la Sainte-Alliance des empereurs d'Autriche, de Russie et du roi de Prusse, auxquels se joignit plus tard Louis XVIII. Elle fut confirmée et précisée en 1818 à Aix-la-Chapelle, et obtint alors l'accession de l'Angleterre. Les signataires se déclaraient décidés à ne pas s'écarter, dans leurs relations mutuelles, du caractère d'union intime qui avait jusqu'alors présidé à leurs rapports, et n'avait pour objet que le maintien de la paix générale.

Le plus souvent c'est en vue d'une guerre à soutenir qu'une alliance est formée. Quand les alliés se proposent de repousser en commun par la force les attaques dirigées, ou tout au moins prévues, contre les droits établis de l'un d'eux, l'alliance est dite *purement défensive*. Son but est uniquement le maintien d'un état de choses existant.

L'alliance est *offensive* quand elle a pour objet d'obtenir, par une guerre soutenue en commun, une modification à l'état de choses présent, la concession ou la reconnaissance de nouveaux droits au profit des alliés ou de l'un d'eux.

Dans la pratique internationale, les alliances apparaissent le plus souvent comme purement défensives. Mais il ne faut s'arrêter ni à la qualification donnée, ni aux apparences de l'acte ostensible. Conclue pour arriver de concert à un but déterminé, une alliance apparemment défensive est le plus souvent, en vertu d'articles secrets ou à raison de l'élasticité des termes employés et de la commune intention des contractants, à la fois défensive et offensive. On peut cependant citer des exemples d'alliance exclusivement défensive. Telle fut l'alliance signée à Fribourg le 4 vendémiaire an II, entre la France et la Suisse. Les deux États s'engageaient purement et simplement à se secourir réciproquement au cas où l'un d'eux se trouverait attaqué par un tiers.

Le caractère exclusivement offensif d'un traité d'alliance sera rarement avoué. On le trouve cependant dans toutes les alliances formées pour obtenir d'un État, par la force des armes, la réparation de dommages causés aux nationaux des alliés; exemple : la convention du 31 octobre 1861, par laquelle la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne préparèrent l'expédition du Mexique.

Sous le rapport de leur durée, les alliances sont *temporaires* ou *perpétuelles*, cette expression signifiant simplement qu'aucun terme n'a été, dans l'acte qui les consacre, fixé à leur durée.

592 bis. — Une alliance contractée en vue de la guerre suppose la réalisation d'une éventualité prévue par les contractants, éventualité qui est une véritable condition suspensive de la convention. Cette éventualité, ou plus exactement sa réalisation, constitue ce que l'on appelle le *casus fœderis*. La question de savoir si le *casus fœderis* existe ou n'existe pas, et si, par suite, les alliés sont tenus à l'exécution de leurs engagements, ne se présente pas ordinairement dans les alliances contractées en cours de guerre. Formées en vue de la lutte actuelle, elles ne sont généralement (1) subordonnées à aucune condition. Il en est tout autrement lorsque l'alliance offensive ou défensive a été formée par avance en temps de paix. Souvent alors, le contractant qui jugera n'avoir pas dans le conflit qui a surgi un intérêt suffisant, cherchera à échapper à l'exécution de ses engagements, en contestant l'existence du *casus fœderis* prévu. Les gouvernements qui forment des alliances ont donc le plus grand intérêt à préciser autant que possible les cas dans lesquels l'exécution du traité pourra être réclamée. Aussi voit-on souvent la simple *notification* par l'un des alliés ou sa seule *réquisition* de secours déclarées suffisantes pour obliger l'autre partie à s'exécuter. (Voir art. 12 du *Pacte de famille*, art. 2 du traité d'alliance du 2 fructidor an VI entre la France et la Suisse.)

(1) Je dis généralement; car il se pourrait que l'entrée en lutte d'un allié fût subordonnée, même en ce cas, à certaines conditions : invasion du territoire de son cocontractant, destruction de sa flotte, prise de sa capitale, occupation de certains points stratégiques, etc.

Les devoirs imposés par l'alliance à chacun des alliés sont ordinairement l'objet de dispositions précises du traité. En règle générale, chaque allié s'engage à accorder passage sur son propre territoire aux troupes de son cocontractant, si cela est nécessaire; à fournir un nombre d'hommes d'avance déterminé; à ne pas conclure la paix à l'insu de ses coalliés; à les comprendre dans toutes conventions d'armistice ou de trêve, s'ils le requièrent; à leur fournir en tout cas ses bons offices et services.

Les devoirs imposés par l'alliance disparaissent lorsque le but cherché en commun a été atteint, lorsque le terme fixé est arrivé, ou bien encore lorsque l'exécution du traité compromettrait l'existence de l'État requis. Un suicide ne peut évidemment être exigé de lui.

593. — Des traités d'alliance proprement dits il faut rapprocher les *traités de subsides ou de secours*, par lesquels un État s'engage à fournir à un autre État des secours en argent pour arriver à un but déterminé. C'est ainsi qu'à Chaumont, le 1^{er} mars 1814, l'Angleterre s'engagea envers l'Autriche, la Prusse et la Russie, à leur fournir, pour la lutte à soutenir contre la France pendant cette même année, un subside de 5 millions de livres sterling (1).

594. — On voit dans certains traités les contractants stipuler qu'il y aura entre eux *paix* et *amitié* à perpétuité. Insérée soit dans un traité d'alliance, soit dans un traité de paix, soit dans toute autre convention, cette clause d'amitié ne comporte jamais que l'obligation vague pour chacun des signataires de respecter scrupuleusement les droits des autres et d'user envers eux des procédés conformes aux lois de la courtoisie internationale.

595. — Les *traités de neutralité* sont de deux espèces :

Les uns établissent la *neutralité permanente* d'une Puissance

(1) L'expression *Traités de subsides* a quelquefois un sens différent de celui indiqué au texte. Elle désigne les conventions par lesquelles une Puissance loue à une autre Puissance les services

d'un corps de troupes levé sur son territoire. Les capitulations qui pendant longtemps mirent des régiments suisses au service de la France étaient en ce sens de véritables traités de subsides.

en la plaçant généralement sous la garantie de plusieurs autres. (Voir, sur la condition des États neutralisés, n. 264 et suiv., et sur les obligations des garants, n. 359.)

Les autres sont conclus par un ou plusieurs États qui, pendant la durée d'une guerre entre deux ou plusieurs autres, se promettent mutuellement de ne pas intervenir dans la lutte et d'observer vis-à-vis des belligérants une parfaite neutralité (*neutralité temporaire*).

Un traité de neutralité de ce genre peut intervenir entre un État tiers et l'un des belligérants. « Une nation, dit Vattel (1), « qui fait la guerre ou qui se prépare à la faire, prend souvent « le parti de proposer un traité de neutralité à celle qui lui « est suspecte. Il est prudent de savoir de bonne heure à quoi « s'en tenir et de ne pas s'exposer à voir tout à coup un voisin « se joindre à l'ennemi dans le plus fort de la guerre. » Le tiers lui-même a souvent intérêt à prendre les devants et, s'il est suspecté par l'un des adversaires, à l'assurer par traité de sa volonté de rester étranger à la lutte.

Une convention de neutralité peut également, en présence d'une guerre, être formée entre des Puissances dont aucune n'y est impliquée. En se promettant réciproquement de ne s'y point engager ou de n'y prendre part que dans certaines éventualités déterminées, elles limitent l'étendue de la guerre et s'évitent les appréhensions qu'auraient pu leur causer les tendances belliqueuses vraies ou supposées de l'une d'elles. Ainsi procédèrent l'Angleterre, l'Autriche, l'Italie et la Russie, lors de la guerre franco-allemande en 1870. Il n'y eut pas alors signature d'un traité proprement dit, mais simple échange de lettres.

596. — Les *traités de garantie* sont ceux par lesquels un ou plusieurs États s'engagent à assurer soit à leur propre profit, soit au profit d'un autre, le maintien d'un certain état de choses ou l'exécution de certains engagements. (Sur les objets multiples de la garantie, les droits et obligations des garants, voir n^o 359.)

(1) *Le droit des gens*, liv. III, chap. VII, § 107.

397. — Les *traités de protection ou de protectorat* comportent une sorte de garantie générale fournie par l'État protecteur à l'État protégé qui, en échange, renonce au libre exercice de certains droits souverains. (Voir n° 248 et suiv.)

398. — Les principaux effets et les clauses générales des conventions de *cession ou d'échange de territoires* ont été exposées sous les n° 135 et suiv.

399. — Il a été question des *traités de limites* et de *constitution de servitudes* dans les n° 94 et suiv. pour les premiers, 259 et suiv. pour les seconds.

400. — Par *traités de juridiction* on entend les conventions par lesquelles des juridictions existantes sont désignées, ou des juridictions nouvelles sont instituées d'un commun accord entre deux États pour pourvoir au jugement de certaines affaires spéciales présentant, soit à raison de la nationalité différente des parties, soit à raison de la condition faite au territoire ou à la partie du territoire à laquelle elles se rattachent, un intérêt international. Les conventions de 1831 et de 1868 relatives à la navigation du Rhin (voir n° 118) peuvent être considérées comme étant, pour partie, des traités de juridiction; car elles organisaient des tribunaux spéciaux pour réprimer les contraventions à la police de la navigation et pour statuer en matière civile sur certaines contestations. Les capitulations conclues par les États occidentaux avec la Porte, et grâce auxquelles les Européens échappent, tant en matière civile qu'en matière criminelle, aux juridictions musulmanes (voir n° 584 et suiv.), constituent, dans celles de leurs dispositions afférentes à cette matière, des traités de juridiction. Mais l'exemple le plus frappant d'une convention de ce genre est fourni par la convention qui a organisé en Égypte les tribunaux mixtes. (Voir pour détails, n° 598 et suiv.)

401. — Des traités de juridiction doivent être rapprochés les traités ou *conventions d'extradition*, par lesquels deux États conviennent de se livrer, moyennant la vérification de l'existence de certaines conditions, les individus réfugiés sur leur territoire pour échapper à une poursuite ou à l'exécution d'une condamnation sur celui de leur cocontractant. Les con-

ventions d'extradition, qui constituent de « véritables assurances mutuelles contre le crime », vont chaque jour se multipliant entre les États (1).

402. — Le même ordre d'idées appelle la mention des traités relatifs à l'exécution des jugements, par lesquels chacun des États contractants reconnaît, sous certaines conditions très simples, autorité de chose jugée aux jugements, sentences ou arrêts rendus par les juridictions de son cocontractant, et en facilite la mise à exécution sur son territoire. La France a signé trois traités de ce genre avec l'Italie (traité franco-sarde de 1760 et déclaration du 11 septembre 1860), le grand-duché de Bade (traité franco-badois du 6 avril 1846, étendu à l'Alsace-Lorraine par la convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871) et la Suisse (traité du 15 juin 1869) (2).

405. — Les conventions relatives à l'assistance judiciaire ont pour objet d'assurer, dans chacun des États contractants, le bénéfice de l'assistance judiciaire aux nationaux de l'autre qui justifieraient remplir les conditions requises par la loi locale, et, le cas échéant, celles imposées par le traité. Des traités de ce genre ont été passés par la France avec l'Italie (convention du 19 février 1870), le Luxembourg (22 mars 1870), la Belgique (22 mars 1870), l'Autriche-Hongrie (14 mai 1879), l'Allemagne (20 février 1880), l'Espagne (14 mai 1884), l'Uruguay (23 mars 1885). Quelquefois, les stipulations relatives à l'assistance judiciaire des nationaux, sans faire l'objet d'un accord distinct, sont insérées dans des traités plus généraux. (Voir art. 6 du traité de commerce franco-serbe du 18 juin 1883, art. 14 du traité franco-suisse de compétence et de juridiction du 15 juin 1869, art. 4 du traité de commerce franco-mexicain du 27 novembre 1886.)

(1) Voir le texte des conventions d'extradition conclues jusqu'en 1883 entre les différents États, dans KIRCHNER, *L'extradition*.

(2) Le traité franco-russe du 1^{er} avril 1874, relatif au règlement des successions laissées dans chacun des deux États par les nationaux de l'autre, con-

tient dans son art. 10 une disposition qui, en attribuant compétence exclusive à certaines juridictions pour le règlement des contestations successorales, reconnaît implicitement autorité de chose jugée à leurs décisions sur le territoire de l'autre État.

404. — Les *conventions consulaires* ont pour objet de déterminer les localités dans lesquelles des consulats pourront être institués, de fixer les droits et les prérogatives des consuls envoyés par l'un des contractants sur le territoire de l'autre. Souvent aussi, elles contiennent accessoirement des dispositions ayant trait au traitement et à la situation des nationaux, aux conditions dans lesquelles ils pourront exercer le commerce, pénétrer dans les ports, se livrer à la pêche, etc.

La détermination de l'étendue des droits, immunités, attributions ou obligations des consuls, ne fait pas toujours l'objet de conventions spéciales. On la trouve quelquefois ajoutée accessoirement aux dispositions d'un traité de commerce ou de navigation.

405. — Il sera question des *concordats* au chapitre IX, consacré à l'étude des règles applicables aux relations internationales de l'Église catholique romaine.

B. — *Traités économiques.*

406. — Les traités d'*union douanière* sont les plus généraux des traités économiques. En contractant une union douanière, deux États conviennent, d'une part, de supprimer toute ligne de douanes sur leurs frontières communes, de telle façon que les marchandises passent de l'un dans l'autre sans entraves, comme s'ils étaient confondus en un seul; d'autre part, d'appliquer sur leurs autres frontières des droits identiques aux marchandises étrangères. Une union de ce genre entre deux États, en confondant leurs intérêts économiques, c'est-à-dire en les associant de la façon la plus tangible pour les populations, sera presque toujours un acheminement vers une union politique plus ou moins complète. « Lorsque les hommes sont ainsi rapprochés, lorsque le commerce et l'industrie sont aussi étroitement liés entre les nations, il est nécessaire que la politique des États en tienne compte. La guerre que soutiendrait un des membres de l'union atteindrait dans l'autre tous les intérêts privés et y bouleverserait toute l'économie du travail et

« des échanges. Les États qui ont contracté l'union douanière « ont donc le même intérêt à éviter la guerre, et cet intérêt est « si clair et si impérieux qu'une alliance défensive est la consé- « quence à peu près forcée de l'union douanière (1). » Ce n'est là qu'un premier pas. Si les nations ainsi unies au point de vue économique ont des traditions, une langue communes, des gouvernements analogues ; si aucune d'elles n'a la volonté ou le pouvoir de dominer les autres ; grâce à la pénétration réciproque, conséquence inévitable de l'état de choses créé, une nationalité nouvelle se dessinera bientôt, et ses éléments, d'abord séparés, quoique homogènes, tendront à se réunir en un seul faisceau politique. Si l'on suppose, au contraire, l'union formée entre un État fort et des États plus faibles, le résultat sera encore le même. Ceux-ci, bientôt asservis au point de vue économique, ne pourront plus se dégager d'une association dont la rupture achèverait leur ruine. Les concessions s'ajouteront aux concessions, les abdications aux abdications, jusqu'au moment où leur indépendance ne sera plus qu'un vain mot.

L'exemple le plus frappant des résultats politiques auxquels doit conduire une union douanière a été fourni par l'établissement du Zollverein allemand.

A l'heure présente on peut, outre le Zollverein, citer l'union douanière existant entre l'Autriche et la Hongrie, entre les divers cantons suisses, les États composant la République américaine du Nord, et celle établie entre la France et la principauté de Monaco.

L'idée d'une association douanière et commerciale entre les différents États de l'Allemagne date de 1815. L'acte fédéral du 8 juin 1815, art. 19, y faisait allusion lorsqu'il réservait aux États composant la Confédération germanique le droit de soumettre à la diète de Francfort un règlement relatif aux rapports de commerce et de navigation d'un État à l'autre. L'association allemande du commerce et de l'industrie fondée en 1819 sous l'inspiration de l'économiste Frédéric List avait demandé en vain à la diète de s'occuper de la question. Mais comprenant les avantages qui pouvaient résulter pour eux d'une union douanière, certains États allemands conclurent entre eux des traités qui la consacraient. C'est ainsi que, le 18 janvier 1828, la Bavière et le Wurtemberg formèrent une association de ce genre que l'on désigna sous le nom de *Ligue*

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis de droit des gens*, 2^e édit., p. 168.

bavaroise et à laquelle accédèrent quelques mois plus tard les principautés de Hohenzollern. Le 14 février de la même année se forma la *Ligue prussienne*, conclue dans le même ordre d'idées entre la Prusse, le grand-duché de Hesse-Darmstadt et les principautés d'Anhalt; enfin, toujours à la même époque se formait au centre de l'Allemagne l'*Union de Thuringe* (24 septembre 1828), composée des villes de Brême et de Francfort, du Brunswick, du Hanovre, de la Hesse électorale de la Hesse-Hombourg, du Nassau, d'Oldenbourg, des principautés de Reuss, du royaume de Saxe, des grands-duchés et duché de Saxe et des principautés de Schwartzbourg. Il était réservé à la Prusse de désagréger ces unions. Par un traité du 27 mai 1829, elle enchainait à sa politique douanière l'*Union bavaroise*, et différentes conventions signées par elle de 1829 à 1831 désorganisaient l'*Union de Thuringe*. Le 22 mars 1833, le traité constitutif du Zollverein était signé à Berlin entre la Prusse, la Hesse grand-ducale, la Hesse électorale, la Bavière et le Wurtemberg. Cette union se grossit peu à peu des États dissidents; le grand-duché de Luxembourg y entra en 1842, et on peut dire qu'en 1855, à part les villes hanséatiques, les deux Mecklembourg et le Holstein, qui avaient préféré conserver leur indépendance douanière, à part aussi l'Autriche, qui chercha sans succès à y entrer, le Zollverein comprenait l'ensemble des États allemands. On trouvera dans les *Archives diplomatiques* (1862, t. IV, p. 216 et suiv.) la nomenclature très complète de toutes les conventions relatives à la constitution du Zollverein.

Tarifs uniformes aux frontières, liberté du commerce à l'intérieur, communauté de recettes, telles étaient les bases de l'association (traité du 22 mars 1833, art. 6 et 7). Le produit des recettes entrant dans la communauté devait être réparti entre les États associés au prorata de la population de chacun d'eux. A cet effet, chacun soumettait tous les trois mois un état des recettes opérées par lui à un bureau central établi à Berlin qui arrêtait un décompte provisoire. Une conférence composée des plénipotentiaires des membres de l'Union devait se réunir chaque année pour délibérer sur les plaintes relatives au traité général, sur les réformes à apporter dans l'administration, sur les modifications proposées pour les lois, tarifs et réglemens de douanes, sur le perfectionnement du système commun, enfin pour statuer sur la répartition définitive des recettes. Le Zollverein n'avait été conclu que pour huit années, mais il fut successivement prorogé de douze ans en 1841, en 1853, etc.,

Après la guerre que soutint la Prusse contre l'Autriche et les États du midi de l'Allemagne en 1866, M. de Bismarck déclara le Zollverein dissous et mit comme condition de l'accession de ces derniers à la nouvelle union la conclusion des conventions militaires qui devaient mettre leurs armées dans la main de la Prusse. Les vœux du ministre prussien ayant été remplis, l'union douanière fut réorganisée par le traité du 8 juillet 1867. Le conseil fédéral de la Confédération de l'Allemagne du Nord, qui devait se compléter par l'adjonction des délégués des États du Midi, constituait le *pouvoir exécutif* du Zollverein. Le *pouvoir législatif* appartenait au parlement du Nord, *Reichstag*, auquel venaient s'adjoindre des députés nommés au suffrage universel par les populations des États du Midi. On l'appelait alors *Zollparlament*, parlement douanier.

Tout ce qui touche au commerce et aux douanes étant aujourd'hui, en vertu de la constitution allemande de 1871, du ressort de la législation d'Empire (V. *suprà*, § 254), le Zollverein se trouve, en ce qui concerne les États allemands, complètement absorbé par l'Empire. Son individualité n'a toutefois pas com-

plètement disparu, puisqu'il compte parmi ses membres le grand-duché de Luxembourg, qui ne fait pas partie de l'Empire allemand.

De nombreux traités sont intervenus entre le Zollverein et les Puissances étrangères. La convention signée avec la France date du 20 mars 1862.

A côté du *Zollverein* subsista pendant un certain temps, entre plusieurs États allemands (Hanovre, Oldenbourg, Schaumbourg-Lippe), une *association d'impôts (steuerverein)*. Cette association s'absorba dans le Zollverein par le traité du 7 septembre 1851.

Aux termes de la convention d'union douanière conclue entre la France et la principauté de Monaco, le 9 novembre 1865, toute ligne douanière est supprimée entre les deux États. La France a l'administration des douanes de la principauté sur ses frontières maritimes; elle en perçoit les produits et sert en échange au prince souverain une rente annuelle de vingt mille francs.

407. — Les *traités de commerce* ont pour objet principal de déterminer les conditions dans lesquelles s'effectueront les échanges commerciaux entre les deux États contractants. Ils règlent ainsi l'importation, l'exportation, le transit ou l'entrepôt des marchandises, fixent les taxes conventionnelles auxquelles elles seront soumises, spécifient les garanties et avantages qui seront accordés aux nationaux de chacun des signataires sur le territoire de l'autre, soit en temps de paix, soit au cas où la guerre viendrait à éclater entre les contractants. Par la clause dite : *de la nation la plus favorisée*, qui y est généralement insérée, chaque contractant accorde d'avance à l'autre tous les avantages qu'il pourra dans la suite être amené à concéder à une tierce Puissance en traitant avec elle. Sans cette disposition, il serait à craindre par chacun des signataires que son cocontractant, en accordant plus tard à un tiers État des avantages nouveaux en matière commerciale, ne modifiât ainsi à son détriment la situation commerciale sur laquelle il avait légitimement compté. En s'assurant d'avance la jouissance de ces avantages, l'État contractant garantit à son commerce tout au moins l'égalité de traitement au regard de ses concurrents sur le marché de son cocontractant. Malheureusement, cette communication de tous avantages accordés plus tard à un tiers sera souvent de nature à empêcher cette concession, et deviendra une gêne pour l'État dans l'organisation ultérieure de ses relations commerciales avec d'autres nations.

A côté des dispositions réglementant les relations de produc-

tion et d'échange entre les contractants, les traités de commerce renferment très souvent des articles relatifs au traitement des nationaux respectifs des États, aux conditions de la navigation maritime et fluviale, aux droits, privilèges et immunités des consuls, à la garantie de la propriété littéraire, artistique ou industrielle. C'est là chose toujours regrettable. Les accords relatifs à ces matières, qui pourraient et devraient être organisés d'une façon fixe et durable, sont en effet subordonnés au maintien du traité de commerce, dont ils sont les accessoires, et condamnés à disparaître avec lui. Or les conventions commerciales n'ont, à raison de leur nature même, qu'une durée restreinte. Elles sont en général conclues pour un temps limité, avec réserve de renouvellement possible par tacite réconduction, lorsqu'elles n'auront pas été dénoncées dans un délai de... avant leur expiration. Lorsque aucune durée déterminée ne leur est assignée, elles renferment ordinairement une clause autorisant chacune des parties à les dénoncer à toute époque, moyennant l'observation de certaines conditions.

Au point de vue politique et social, les traités de commerce, en constituant l'union ou la conciliation des États sur le terrain des intérêts matériels, tendent à assurer entre eux le maintien des relations pacifiques. Au point de vue économique, ils ont été, dans ces derniers temps, vivement attaqués par les partisans du régime protectionniste. Les étudier et les apprécier à cet égard serait sortir du cadre naturel de ce travail.

408. — Les *traités de navigation* s'appliquent soit à la navigation maritime, soit à la navigation fluviale.

Les conventions de *navigation maritime* déterminent les droits divers qui pourront, dans les ports de chacun des signataires, être perçus sur les navires de l'autre; les conditions auxquelles lesdits bâtiments pourront y pénétrer; les limites de leur soumission aux autorités locales; la façon suivant laquelle le droit de visite pourra, le cas échéant, être exercé ou l'embargo, en cas de guerre, pratiqué; les marchandises qui seront réputées contrebande de guerre; la réglementation du cabotage et de la pêche sur les côtes des signataires, ainsi que tout ce qui a trait au traitement des marins déserteurs ou naufragés

et au sauvetage des navires. Formées généralement pour un temps limité, comme les traités de commerce, les conventions de navigation sont souvent jointes à ceux-ci, ainsi qu'il a été dit précédemment, ou bien encore unies à une convention consulaire.

Les traités de *navigation fluviale* ont pour objet d'établir ou d'assurer la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux en la conciliant avec les droits souverains des États traversés ou limités par eux. (Voir, en ce qui concerne les plus importants de ces traités, n^o 114 et suiv.)

409. — Les *conventions monétaires* tendent à remédier aux inconvénients résultant de la diversité des unités monétaires en établissant entre les États contractants un système de monnaies commun. Une convention de ce genre, signée à Paris le 23 décembre 1865, par les délégués de la France, de la Belgique, de l'Italie et de la Suisse, a réalisé l'Union monétaire latine. La Grèce y accéda à partir du 1^{er} janvier 1869.

Renouvelée une première fois pour six ans en 1878, l'Union a été reconstituée pour cinq ans, le 6 novembre 1885 et prolongée par tacite reconduction depuis l'arrivée du terme fixé.

410. — La facilité des *communications postales et télégraphiques* entre États intéresse au plus haut degré toutes les nations civilisées, entre lesquelles les rapports deviennent de jour en jour plus fréquents. Pour assurer le bon fonctionnement de ces services, confiés partout aux soins de l'État, des conventions internationales ont été conclues, assurant la transmission des dépêches et consacrant l'adoption de tarifs simples et uniformes par les contractants.

Le 17 mai 1865, une convention télégraphique internationale était conclue à Paris entre la France, l'Autriche, le duché de Bade, la Bavière, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, le Hanovre, la ville de Hambourg, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Prusse, la Russie, la Saxe, la Suède et la Norvège, la Suisse, la Turquie et le Wurtemberg. Elle a été modifiée et complétée à la suite des conférences tenues à Vienne en 1868, à Rome en 1872, à Saint-Pétersbourg en 1875, et à Berlin en 1885. Un bureau international des admi-

nistrations télégraphiques, chargé d'étudier les améliorations désirables et surtout de servir de trait d'union entre les États, a été créé à Berne dès 1868.

Une convention, signée à Paris le 14 mars 1884 par vingt-sept gouvernements, a organisé la *protection des câbles sous-marins* en temps de paix.

411. — De nombreux traités ont été, pendant la durée de ce siècle, conclus d'État à État pour assurer et faciliter le service des communications postales. Mais ils ne présentent plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif depuis qu'a été fondée à Berne, le 9 octobre 1874, l'Union générale des postes, transformée ensuite, par le traité signé à Paris le 1^{er} juin 1878, en Union postale universelle. Des modifications et améliorations y ont été apportées, à la suite de la Conférence internationale de Lisbonne, par le traité postal du 21 mars 1885, qui a internationalisé le service des envois d'argent, des colis postaux, etc.

L'Union postale est actuellement établie entre tous les États de l'Europe, des deux Amériques, et la majorité de ceux de l'Afrique, de l'Asie et de l'Océanie, qui ont déclaré former « un seul territoire postal » pour l'échange réciproque des correspondances. Aucune durée déterminée n'a été assignée à la convention, chacun des contractants demeurant libre de s'en retirer moyennant une dénonciation faite une année à l'avance au gouvernement fédéral suisse (art. 22). Un bureau international de l'Union postale universelle fonctionne à Berne sous la surveillance du département fédéral des postes et télégraphes.

412. — L'établissement des lignes de *chemins de fer* destinées au trafic international, leur raccordement à la frontière de deux États, les conditions de leur exploitation, l'adoption de tarifs communs, l'organisation des gares frontières, du service des douanes, la construction à frais communs des grands travaux d'art nécessités par un obstacle naturel (ponts, tunnels), etc., ont donné lieu à de très nombreuses conventions entre États. Je me bornerai à citer celles passées entre l'Allemagne, l'Italie et la Suisse, de 1869 à 1879, à l'occasion de l'établissement de la ligne du Gothard (Convention de Berne du

15 octobre 1869 entre l'Italie et la Suisse; *id.*, de Berlin, du 20 juin 1870, entre ces deux Puissances et l'Allemagne; du 28 octobre 1871, entre l'Allemagne et la Suisse; du 23 décembre 1873, entre l'Italie et la Suisse; du 12 mars 1878 entre les trois Puissances intéressées; enfin du 16 juin 1879 entre l'Italie et la Suisse.)

Un règlement général des transports par chemins de fer a été, à la suite des conférences tenues en 1878, 1881, 1886 et 1890, adopté en octobre de cette même année et signé à Genève par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, de la Russie et de la Suisse. Il constitue une véritable législation internationale des transports par voies de fer. L'art. 57 organise à Berne un *office central des transports internationaux*, chargé de recevoir les communications des États signataires et les demandes d'entrée dans le *consortium*, de publier tous les renseignements intéressant le service, de provoquer de nouvelles conférences, etc.

415. — Bien établi et généralement reconnu depuis le commencement du siècle, le *droit exclusif des auteurs et artistes* sur leurs œuvres a besoin, pour produire tous ses effets utiles, d'être assuré au delà des frontières du pays d'édition ou de production; sinon la contrefaçon librement pratiquée à l'étranger fera perdre à l'auteur une part souvent considérable du profit qu'il espérait légitimement tirer de son œuvre. Aussi, dès le milieu de ce siècle, sur l'initiative prise par la France, la plupart des États se lièrent-ils par des conventions conclues deux à deux et consacrant, sous condition de réciprocité, le droit exclusif des auteurs nationaux de chacun des contractants sur le territoire de l'autre. Il se forma ainsi rapidement entre la très grande majorité des pays civilisés une sorte de réseau de conventions isolées assurant la protection internationale de la propriété littéraire et artistique.

C'était là déjà un progrès considérable. Mais le caractère souvent disparate des clauses et conditions insérées dans les nombreuses conventions successivement passées par un gouvernement avec les autres États n'était pas sans inconvénients.

L'adoption de principes uniformes, après entente commune entre les États, fut bientôt le vœu unanime des littérateurs et des artistes. Il fut réalisé par la Convention signée à Berne, le 9 septembre 1886, par la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne, la République d'Haïti, celle de Libéria, la Suisse et la Tunisie. Elle créait une Union pour la protection internationale de la propriété littéraire et artistique, avec faculté pour toutes les autres Puissances d'y accéder (art. 18). Les auteurs et artistes ressortissant d'un des pays signataires sont, sur le territoire de l'un quelconque de ceux-ci, assimilés, quant à la protection, aux nationaux. Un office international de la propriété littéraire et artistique est institué à Berne. Ses fonctions sont déterminées dans l'art. 15 du protocole de clôture.

414. — Ce que la Convention de 1886 fit pour la propriété littéraire et artistique avait été, quelques années plus tôt, réalisé en matière de *propriété industrielle* par un autre accord international signé à Paris le 20 mars 1883 par la France, la Belgique, le Brésil, l'Espagne, le Guatemala, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Salvador, la Serbie et la Suisse. Des adhésions ultérieures ont porté aujourd'hui à dix-sept le nombre des États contractants. Sous certaines conditions que je n'ai pas à développer, la protection internationale des brevets d'invention, des dessins et modèles industriels, des marques de fabrique et du nom commercial est assurée au profit des industriels, inventeurs ou commerçants de l'un quelconque des pays de l'Union sur le territoire de tous les autres. Le principe, ici encore, est l'assimilation, dans chaque État de l'Union, des inventeurs, commerçants et industriels d'un autre État aux nationaux. Un bureau international, chargé de centraliser tous les renseignements utiles et de proposer les modifications désirables, fonctionne à Berne sous le contrôle de l'autorité suisse. Depuis la formation de l'Union, des conférences préparant la modification ou l'adjonction de certaines dispositions ont été tenues à Rome en 1886, et à Madrid en 1890.

TITRE II

Obligations et droits non conventionnels des États.

415. — En dehors des contrats, le droit civil énumère parmi les sources d'obligations entre particuliers, certains actes unilatéraux et volontaires qui, suivant leur caractère licite ou illicite, reçoivent le nom de *quasi-contrats* ou de *délits civils*. Cette théorie du droit privé a été transportée par Heffter dans le droit international. On peut, en effet, constater trop fréquemment dans les relations entre États des atteintes illicites portées par l'un d'eux aux droits légitimes d'un autre, atteintes d'où naîtra, sous certaines conditions, l'obligation de réparer le préjudice causé (délits internationaux). D'autre part, on peut imaginer que, par un fait volontaire et licite, un gouvernement devienne créancier d'un autre gouvernement (quasi-contrat international).

416. — *Obligations délictuelles*. — Les atteintes dommageables aux droits légitimes d'un État ne sont que trop fréquentes dans les relations internationales. Ces violations du droit d'autrui peuvent avoir pour auteurs : a) un gouvernement étranger lui-même ; b) un fonctionnaire ou agent de ce gouvernement ayant agi sans mandat exprès ; c) ou bien enfin un de ses ressortissants.

Dans chacune de ces hypothèses, à quelles conditions et dans quelles limites la responsabilité de l'État est-elle engagée vis-à-vis de la Puissance lésée ? C'est ce que je vais chercher à établir. Il va de soi que cette responsabilité ne saurait être *déclarée* ou *imposée*, puisqu'il n'est pas d'autorité supérieure ayant sur les États un pouvoir de juridiction. Mais cela n'empêche pas qu'elle n'existe et même qu'elle ne soit souvent, dans l'intérêt du maintien de la paix et de la bonne harmonie, volontairement reconnue par l'État coupable lui-même.

417. — 1° Qu'un gouvernement soit, au point de vue international, responsable de ses propres actes, cela ne peut faire

doute. La violation des traités consentis, la méconnaissance des droits légitimes et absolus d'une autre Puissance donnent souvent lieu à des réparations, trop rarement, hélas ! spontanées.

418. — Il est un cas cependant où la responsabilité d'un gouvernement disparaît ; c'est celui où la mesure portant atteinte aux droits légitimes d'un tiers n'a été prise que sous l'influence de la force majeure, de la nécessité inéluctable d'assurer l'ordre et le salut publics.

Application de ce principe doit être faite dans l'hypothèse où il s'agit de dommages causés à des personnes ou à des propriétés au cours d'une guerre civile ou étrangère.

Quand, pendant la lutte soutenue par un gouvernement soit contre l'étranger, soit contre des rebelles, des ressortissants d'un État tiers ont été atteints dans leurs personnes ou dans leurs biens, le gouvernement est toujours en droit d'exciper de la force majeure pour se décharger de toute responsabilité. Ses propres sujets, également atteints, ne sauraient exiger de lui aucune indemnité ; les étrangers ne peuvent avoir sur son territoire une situation préférable. « Le premier droit de tout État « indépendant, écrivait en 1850 le prince de Schwartzemberg, « est d'assurer sa propre conservation par tous les moyens en « son pouvoir. Dès qu'un souverain usant de ce droit se voit « obligé d'avoir recours aux armes, ... si dans la guerre qui en « résulte la propriété des étrangers établis dans le pays est « lésée, c'est un malheur public que les étrangers doivent par- « tager aussi bien que les nationaux, et qui ne leur donne pas « plus de droits à une indemnité proportionnelle que si leur « réclamation se fondait sur toute autre calamité provenant de « la volonté des hommes. »

Le principe est aujourd'hui certain. Application en a été faite en 1850 à l'Angleterre, qui, à la suite de troubles politiques survenus en Toscane en 1849, réclamait une indemnité pour certains de ses sujets lésés. Il a été indirectement consacré depuis. Souvent un État sur le territoire duquel s'était déroulée une guerre civile ou étrangère a cru devoir, par pure humanité, accorder des secours aux particuliers ayant au cours de la lutte souffert des dommages. Mais il a toujours été nette-

ment spécifié qu'il s'agissait là d'un secours personnel, d'une libéralité spontanée et non pas d'une indemnité due. Cette idée, parfaitement exacte, a été très vigoureusement mise en relief par le gouvernement des États-Unis, lorsque fut nommée la commission chargée de statuer sur l'allocation des secours promis aux victimes nationales ou étrangères de la guerre de la sécession. Il fut déclaré que non seulement la commission ne devrait admettre aucune intervention diplomatique, mais que le seul fait d'une intervention de ce genre entraînerait nécessairement le refus de toute allocation (1).

Lorsqu'en 1871, à la suite de la guerre franco-allemande, l'Assemblée nationale fut appelée à voter un crédit de six cents et quelques millions destinés à être répartis à titre de secours entre les habitants les plus éprouvés des départements envahis, la commission du budget, dans son rapport, et M. Thiers, à la tribune, eurent soin de bien spécifier que ces allocations n'étaient pas une indemnité exigible de la part des intéressés, une dette d'État, mais une libéralité spontanément consentie.

Ce fut également à titre purement gracieux que des indemnités furent allouées aux personnes lésées lors du bombardement d'Alexandrie par la flotte anglaise en 1882, et que l'Espagne consentit à payer des dommages-intérêts aux Français établis sur son territoire et atteints dans leurs personnes ou leurs biens par la guerre carliste en 1876.

Le même principe a été proclamé par la Belgique quand, en 1842, elle consentit à indemniser les sujets belges ou étrangers qui avaient subi des pertes pendant la lutte qu'elle soutint de 1830 à 1839 contre la Hollande. Il fut même décidé, et cela met bien en relief le caractère de ces indemnités, que les *nécessiteux* seraient seuls admis à participer à la distribution des sommes mises par les Chambres belges à la disposition du gouvernement.

419. — La même solution doit être donnée dans le cas où un État, engagé dans une guerre maritime et voulant assurer le secret d'opérations navales imminentes ou déjà entreprises, interdit à tous bâtiments de commerce, nationaux ou étrangers, de sortir de ses ports ou de quitter leur mouillage avant

(1) CALVO, *op. cit.*, t. III, § 1289.

l'expiration d'un délai plus ou moins long. Pareille mesure, bien que lésive pour les ressortissants étrangers, n'engagerait pas la responsabilité de l'État qui l'aurait prise en usant du droit absolu de pourvoir à sa conservation et à sa propre sécurité.

Il n'en serait plus de même si, au lieu d'empêcher purement et simplement le départ des navires armés dans ses eaux territoriales, l'État belligérant prétendait mettre en réquisition et utiliser pour sa propre défense des bâtiments marchands étrangers stationnant dans ses ports, et exercer ainsi un prétendu droit d'*angarie*. Il est incontestable ici qu'une indemnité serait due au bâtiment pour le préjudice matériel que lui aurait causé l'interruption de sa route, et pour les risques qu'il aurait courus en perdant ainsi forcément le bénéfice de sa neutralité. Il ne faut pas perdre de vue que si l'embargo se justifie ou s'excuse en tant qu'exercice légitime du droit de conservation ou de défense, il n'en est plus de même de l'*angarie*. Un État n'a pas plus de droit à réquisitionner et confisquer momentanément des vaisseaux étrangers qu'il n'en aurait à se saisir, pour sa propre défense, d'armes, de canons, de fournitures d'équipement ou de chevaux de guerre appartenant à une Puissance tierce.

Un certain nombre de traités passés par la France ont prévu le cas où l'un des États contractants serait dans la nécessité de fermer ses ports et de mettre l'embargo sur les navires de l'autre État qui s'y trouveraient. Ils subordonnent tous l'exercice de cette mesure au paiement d'une indemnité. (Voir les traités avec le Chili (30 juin 1852), avec la République du Salvador (2 janvier 1858), avec celle du Nicaragua (11 avril 1859), avec le Pérou (9 mars 1861). Aux termes du traité franco-chilien, aucune indemnité n'est due si l'embargo dure moins de six jours.

420. — 2° Ce n'est pas seulement à la suite d'actes émanés directement du gouvernement que la responsabilité d'un État pourra se trouver engagée. Elle le sera aussi dans certains cas et sous certaines conditions, par les faits de ses agents, fonctionnaires ou représentants soit à l'intérieur, soit à l'extérieur. Mais il importe ici de bien distinguer les différentes hypothèses qui peuvent se présenter.

Il se peut tout d'abord qu'un agent de l'autorité à l'intérieur,

excédant ses attributions ou violant la loi qu'il était chargé d'appliquer, ait causé un préjudice injustifié à un État étranger ou à des ressortissants de cet État. Il faudra, dans cette première hypothèse, appliquer ce principe du droit civil, savoir : que le mandant n'est pas responsable des actes du mandataire lorsque ces actes excèdent les limites du mandat qui a été donné. En règle générale donc, la responsabilité seule de l'agent se trouvera engagée. Il n'en serait autrement qu'autant que l'État dont l'agent tient ses pouvoirs pourrait être considéré comme ayant fait sien, expressément ou tacitement, l'acte de son agent. C'est ce qui arriverait notamment s'il l'avait approuvé formellement ; si, prévenu en temps utile, il n'avait pas pris les mesures nécessaires pour l'empêcher, ou tout au moins pour empêcher ses conséquences nuisibles de se produire ; ou bien encore si, ayant eu connaissance du fait coupable, il ne s'était pas empressé de désavouer son fonctionnaire.

Lorsqu'en 1887 un soldat allemand, chargé temporairement de coopérer avec les gardes forestiers à la répression du braconnage dans les forêts limitrophes de la frontière française, tua ou blessa par erreur deux chasseurs français sur territoire français (affaire de Vexaincourt), le gouvernement allemand se considéra « comme obligé à réparer les préjudices causés à des intérêts privés français ». Mais la note remise le 7 octobre par l'ambassadeur d'Allemagne insistait sur ce point qu'il était reconnu « que ce regrettable incident n'est pas le résultat du « mauvais vouloir d'un fonctionnaire allemand, mais bien la « conséquence des institutions existant en Allemagne dont les « Français ont eu à souffrir sans leur faute ». La responsabilité du gouvernement allemand se trouvait ainsi directement engagée. Si l'on observe en outre que le dommage avait été causé sur territoire français, on comprendra mieux encore comment le gouvernement allemand a dû se considérer comme responsable du fait d'un de ses agents à l'intérieur. La solution donnée à cette affaire n'est donc nullement en contradiction avec le principe général formulé précédemment.

421. — J'ai supposé jusqu'alors un acte d'un agent de l'autorité à l'intérieur. Il faut envisager aussi l'hypothèse dans

laquelle un représentant officiel de l'État à l'extérieur, ou un officier commandant des forces navales de cet État dans les eaux étrangères, aurait porté atteinte aux droits légitimes d'une Puissance étrangère. Le principe qui domine ici, c'est que le gouvernement, et par conséquent l'État représenté, est de plein droit responsable des actes de son agent ou représentant. Il demeure donc tenu de réparer le préjudice qu'ils auront pu causer. Cette réparation consistera, suivant les cas, dans le simple désaveu de l'agent, dans la prononciation de pénalités contre lui, dans des excuses solennellement offertes à la Puissance lésée, ou bien encore dans l'allocation d'une indemnité pécuniaire quand un dommage matériel aura été causé.

L'histoire nous fournit un certain nombre d'applications de ces principes. L'affaire Pritchard est une des plus célèbres; aussi croyons-nous devoir la rappeler sommairement. Le protectorat français, établi à Taïti en 1842, avait été sourdement combattu par un sujet anglais du nom de Pritchard, qui cumulait avec les fonctions d'apothicaire celles de missionnaire protestant et de consul de la Grande-Bretagne. Ce personnage avait même amené la reine Pomaré à méconnaître complètement le traité qu'elle avait conclu avec la France le 9 septembre 1842. En présence de ces agissements, l'amiral Dupetit-Thouars, commandant la station navale de l'océan Pacifique et négociateur du traité de protectorat, se crut en droit d'annexer purement et simplement à la France toutes les îles de l'archipel de la Société (novembre 1843). Il fut, à cet égard, désavoué par le gouvernement français; mais entre temps Pritchard, qui avait renoncé à ses fonctions consulaires, fut arrêté et expulsé de Taïti. Sur les réclamations de l'Angleterre, une indemnité lui fut accordée par le gouvernement de Juillet, auquel on a vivement reproché cet acte de condescendance.

Plus récemment, en 1883, lors de l'expédition française à Madagascar, un missionnaire anglais nommé Shaw, s'étant fait remarquer par son hostilité vis-à-vis des Français, fut arrêté par ordre de l'amiral Pierre. Remis en liberté au bout de quelque temps, il obtint également une indemnité du gouvernement français.

Les exemples de désaveu par un État des actes de ses agents à l'étranger ne font pas non plus défaut. En 1746, la France, alors en guerre avec l'Angleterre, chercha à susciter des embarras au roi George en provoquant en Écosse une descente du prétendant Charles-Édouard. Celui-ci ayant été complètement défait à Culloden par le duc de Cumberland, et sa tête ayant été mise à prix, la France s'efforça d'intéresser l'Angleterre à son sort et chercha à obtenir d'elle un peu de clémence pour l'infortuné prince. Le gouvernement français eut recours, pour arriver à ce but, à l'intermédiaire de l'ambassadeur des Pays-Bas à Versailles, qui écrivit en ce sens au ministre anglais. Mais celui-ci communiqua la lettre aux États généraux de Hollande, qui désavouèrent formellement leur agent diplomatique et l'obligèrent à écrire une lettre d'excuses au gouvernement anglais.

En 1792, le ministre du roi de Naples à Constantinople fut désavoué pour

avoir mis obstacle, par ses intrigues, à la réception par la Porte de l'envoyé français en Turquie. Il faut toutefois remarquer que ce désaveu ne fut obtenu que grâce à la présence de la flotte française dans les eaux napolitaines.

Le consul allemand aux îles Samoa encourut, en 1890, un blâme de son gouvernement. Cet agent avait pris sur lui, à la suite d'incidents de peu d'importance, de détrôner le souverain régulièrement élu. La population ayant résisté, il avait proclamé l'état de guerre et avait même entamé des négociations tendant à se faire remettre l'administration de l'Archipel. Sur les protestations de l'Angleterre et des États-Unis, auxquels des conventions avaient accordé des droits sur certaines portions des îles Samoa, le consul allemand fut rappelé, et les lettres de blâme qu'il reçut furent rendues publiques par le gouvernement allemand. La situation des trois Puissances aux îles Samoa a été, ainsi que cela a été dit plus haut, réglée par une convention intervenue en 1890. (Voir § 269.)

422. — 3° Enfin il peut arriver qu'un État étranger, ses représentants autorisés ou ses ressortissants subissent un préjudice par le fait des particuliers nationaux d'une autre Puissance. Celle-ci ne saurait être considérée, toujours et sans condition, comme responsable des actes commis par ses sujets. On ne peut évidemment imputer au gouvernement ou au souverain toutes les fautes des citoyens. Sa responsabilité ne sera engagée qu'autant qu'il se sera en quelque sorte rendu complice de ces fautes en ne faisant pas tout ce qu'il lui était possible de faire pour les empêcher de se produire et en n'appliquant pas à leurs auteurs les pénalités que ses lois lui permettaient d'infliger. Il faudrait en dire autant s'il se refusait à modifier une législation évidemment défectueuse et ne présentant aux autres États aucune garantie pour le respect de leurs droits ou de ceux de leurs ressortissants. Application de ces principes a été faite souvent dans les rapports des Puissances européennes avec les États orientaux. Ceux-ci ont été rendus responsables du peu de sécurité que leur législation et leur organisation intérieure assuraient aux résidents européens, ainsi que des excès commis par les populations indigènes. La Turquie, la Chine, le Japon, etc., ont été ainsi très souvent appelés à fournir au profit des résidents européens des réparations se chiffrant par des sommes considérables (1).

(1) Bien qu'un État ne soit pas, en principe, responsable des actes de ses nationaux attentatoires aux intérêts moraux, matériels, ou à la dignité d'une autre Puissance, la courtoisie internationale et le souci du maintien

L'express d'Orient ayant été arrêté en territoire turc, dans les premiers mois de l'année 1891, par des bandits qui pillèrent les voyageurs, la Porte accorda, sur la demande du gouvernement autrichien, des indemnités aux victimes.

Plus récemment encore (août 1891), un Français, M. de Raymond, qui exploitait en Turquie un établissement agricole, fut enlevé de son domicile par des brigands qui l'emmenèrent et demandèrent pour sa délivrance une rançon de 115,000 francs. Cette somme leur fut versée par la Porte, sur les réclamations qui lui furent adressées par l'ambassadeur de France.

A la même époque, des troubles s'étant produits dans certaines provinces de la Chine, les Puissances européennes organisèrent une action commune en vue de les faire cesser et d'obtenir des indemnités au profit de ceux qui en avaient été victimes. Grâce à leur attitude énergique, le principe de l'indemnité fut reconnu par le gouvernement chinois.

425. — *Obligations quasi contractuelles.* — Rien ne s'oppose assurément à l'existence d'un quasi-contrat entre États. On peut imaginer, avec Heffter (1), des cas où un État se sera constitué le gérant d'affaires d'un autre, aura accepté et géré la tutelle d'une personne souveraine étrangère, pourvoyant pendant la minorité de celle-ci à l'administration du pays, ou bien encore se trouvera accidentellement dans l'indivision avec d'autres Puissances, relativement à des territoires acquis en commun, etc. Ce sont là des hypothèses pour la plupart gratuites. F. de Martens (2) cite, il est vrai, un exemple d'obligation quasi contractuelle tiré de l'histoire moderne. C'est celui de la Russie maintenant, après la fin de la dernière guerre d'Orient, ses troupes et ses fonctionnaires dans la Roumélie orientale et en Bulgarie pour y assurer l'ordre. Il y eut là une sorte de *negotiorum gestio* donnant au gouvernement russe le droit à être indemnisé des frais qu'avait nécessités cette occupation, maintenue dans l'intérêt même de l'occupé. Le traité de Berlin reconnut et consacra formellement ce droit. On trouverait sans doute dans l'histoire quelques autres cas d'obligations quasi contractuelles entre États (3). Mais

de la bonne harmonie lui feront un devoir de présenter à l'État lésé des excuses ayant pour effet de bien dégager sa responsabilité. C'est ce que fit le gouvernement français, lorsqu'en 1888 Alphonse XII, roi d'Espagne, fut insulté par la populace de Paris, et quand, en

1888, l'écusson du consulat allemand au Havre fut arraché et souillé.

(1) *Op. cit.*, § 100.

(2) *Op. cit.*, t. I, § 117.

(3) Une hypothèse plus pratique de quasi-contrat international est celle où un État aurait fait par erreur, sur un

leur nombre sera nécessairement fort restreint, les États pourvoyant toujours avec un soin jaloux à régler conventionnellement toutes les situations d'où pourrait naître entre eux un rapport obligatoire.

territoire qui est ensuite reconnu ne pas lui appartenir, des travaux considérables (perçement de tunnels, établissement de lignes ferrées, création de canaux, de ports, etc.). Le véritable

souverain, appelé à en profiter seul, ne doit-il pas être considéré comme obligé *quasi ex contractu* à fournir au constructeur une indemnité?

CHAPITRE VI

REPRÉSENTANTS DES ÉTATS.

424. — La communauté indépendante qui constitue un État est nécessairement appelée à entretenir des rapports fréquents avec les autres membres de la Société internationale. Dans l'entretien de ces rapports, elle sera tout naturellement représentée par le *souverain* qu'elle a choisi ou accepté comme son mandataire général, et auquel incombe la charge de la direction de ses intérêts supérieurs.

Mais, à raison de la multiplicité de ces intérêts, il est, dans l'état actuel de nos sociétés, matériellement impossible au souverain de pourvoir, seul et personnellement, à l'administration supérieure, tant externe qu'interne, de la communauté à la tête de laquelle il est placé. Des mandataires investis de sa confiance, désignés sous les noms de ministres, secrétaires d'État, directeurs d'office, etc., sont préposés par lui à la conduite des grands services administratifs. L'un d'eux, chargé spécialement de l'entretien des relations de l'État avec les Puissances étrangères (*ministre des affaires étrangères, secrétaire d'État aux relations extérieures, chancelier, etc.*), le remplace ou le supplée dans la direction des affaires extérieures de l'État, dont il se trouve être ainsi le représentant attitré vis-à-vis des autres sociétés.

Pour la conduite des négociations incessantes auxquelles donnent lieu les relations de plus en plus multiples et complexes des nations entre elles, la présence de délégués permanents du souverain au siège du gouvernement des différents États étrangers a, depuis le commencement du dix-septième siècle, été jugée nécessaire. Ces mandataires du souverain, accrédités par lui auprès des gouvernements étrangers et sou-

mis à la haute direction du ministre des affaires étrangères, portent le nom générique d'*agents diplomatiques* ou *ministres publics*. Investis d'une mission permanente, ils sont, à tous égards, dans le pays où ils exercent leurs fonctions, les représentants de l'État qui les envoie.

Souverain, ministre des affaires étrangères et agents diplomatiques chargés d'une mission permanente, peuvent être considérés comme les mandataires généraux de l'État vis-à-vis des Puissances étrangères.

Il faut rapprocher d'eux d'autres personnes qui, investies seulement d'un mandat spécial, déterminé, sont, à un moindre titre, les représentants de l'État qui les a nommées.

Ce sont : 1° les agents diplomatiques chargés d'une mission temporaire en vue d'une affaire particulière ;

2° Les consuls, dont la mission, bien que permanente, consiste moins à représenter l'État auprès du gouvernement étranger qu'à le remplacer auprès de ses nationaux résidant dans leur circonscription ;

3° Les *commissaires*, *agents* ou *délégués*, qui, sans rentrer dans la catégorie des ministres publics, ont reçu de l'État mission de négocier en son nom une affaire déterminée, ou de faire, également en son nom, des investigations, recherches ou enquêtes en pays étranger ;

4° Tous les fonctionnaires mis, même à titre exceptionnel, dans l'exercice de leurs fonctions, en rapport avec les autorités étrangères.

TITRE I

Des personnes souveraines.

BIBLIOGRAPHIE. — BAR (VON), *Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions dirigées contre les gouvernements et les souverains étrangers*, J. I. P. 1885, p. 645. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^{os} 1454 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n^o 1097 et suiv. — FIORE, *Le droit international codifié*, art. 200 et 201, 790-793. — GABBA, *De la compétence des tribunaux à l'égard des souverains et États étrangers*, J. I. P. 1888, p. 180 et suiv.; 1889, p. 538 et suiv.; 1890, p. 25 et suiv. — HARTMANN, *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les États et souverains étrangers*, R. D. I. 1890, p. 425 et suiv. — LAURENT, *Le droit civil international*, t. III, n^o 26 et suiv. — PIOT, *Des règles de compétence applicables aux États et souverains étrangers*, Paris, 1887 (thèse). — SPÉE, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements et des souverains étrangers*, J. I. P. 1876, p. 329 et suiv., 435 et suiv. — WEISS et L.-LUCAS, *De la compétence à l'égard des souverains et des États étrangers : Pandectes françaises périodiques*, 1890. 5. 25. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. III, n^o 1537 et suiv. — BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, art. 115-159. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 33.

425. — On entend par personne souveraine (ou souverain) toute personne qui a la direction suprême des intérêts généraux de l'État. Le titre attribué au souverain et l'étendue de ses attributions en ce qui concerne la gestion des affaires politiques sont déterminés par la loi constitutionnelle. Empereur ou roi sous le régime de la monarchie absolue ou constitutionnelle, président ou consul dans une république, la personne qui concentre en elle-même, sous un quelconque de ces titres, l'idée d'autorité dans le pays aux destinées duquel elle préside, est, au plus haut degré, le représentant de l'État et, à ce titre, doit jouir au regard des autres membres de la Société internationale de certains droits et prérogatives (1).

(1) Suivant certains auteurs (BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 128; RIVIER, *Lehrbuch*, § 33, t. II), une différence serait à faire entre les rois, empereurs, etc., représentants à vie des États monar-

chiques, et les présidents des républiques élus pour un temps limité. Bluntschli ne reconnaît à ceux-ci les droits qui sont dévolus aux représentants souverains des États que lors-

Il faut, à ce point de vue, étudier sa situation, tant sur le territoire de l'État qu'elle gouverne qu'en dehors de ce territoire.

426. — I. A l'intérieur même du territoire, la condition juridique des chefs d'État est déterminée entièrement par la loi constitutionnelle. Si, en principe, ils représentent toujours l'État dans les relations avec les Puissances étrangères, il s'en faut de beaucoup, cependant, que leurs pouvoirs et attributions à cet égard soient soumis à une mesure uniforme. Absolu dans les États autocratiques, restreint déjà et soumis, sur bien des points, au contrôle des Parlements dans les monarchies constitutionnelles, l'exercice de ces attributions ou pouvoirs est moins libre encore dans les États républicains. Aux termes des lois constitutionnelles françaises, tout acte du Président de la République doit être contresigné par un ministre. (L. 25 février 1875, art. 3, dernier alinéa.) Sous cette condition, le Président nomme seul à tous les emplois civils et militaires, reçoit les envoyés et ambassadeurs des Puissances étrangères (*eod.*, alinéas 4 et 5), négocie et ratifie les traités. (L. 16 juillet 1875, art. 8.) Mais il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Chambres. (Même loi, art. 9.) Les traités de paix, de commerce, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. (Même loi, art. 8, alinéa 2.)

qu'ils agissent comme représentants de l'État. Rivier est plus restrictif encore. Il distingue entre les prérogatives et honneurs accordés en considération de la dignité, de l'indépendance souveraine de l'État représenté, et ceux attachés à la souveraineté personnelle du prince (persönliche Souveränität des Monarchen). J'avoue ne pas comprendre très bien quelle est cette souveraineté personnelle qu'un monarque constitutionnel possède seul et que

n'aurait jamais un dictateur dans une république. Ne voyant dans la monarchie constitutionnelle qu'une république héréditaire, et dans le président d'une république qu'un roi constitutionnel, électif et temporaire, je crois beaucoup plus exact, en notre siècle, d'assimiler entièrement, au point de vue qui nous occupe, tous les chefs d'État, quelle que soit la forme de gouvernement qu'ils dirigent.

La plupart des constitutions modernes ont apporté, aux différents points de vue qui viennent d'être indiqués, des restrictions au pouvoir du chef de l'État.

En Allemagne, l'Empereur, qui représente l'Empire vis-à-vis des Puissances étrangères, accrédite les agents diplomatiques, nomme tous les fonctionnaires appartenant à une administration réservée au pouvoir fédéral (voir sur ce point, n° 254), et les révoque s'il y a lieu. Les règlements relatifs à l'exécution des lois d'Empire (voir n° 254) émanent de lui; mais, dans tous les cas, les décisions qu'il prend doivent être contresignées par le chancelier. Pour déclarer la guerre, l'Empereur doit obtenir l'assentiment du Conseil fédéral, à moins que le territoire ou les côtes de l'Empire ne soient attaqués. Le consentement du conseil fédéral et l'approbation du Reichstag sont nécessaires à la validité des traités relatifs aux matières qui ressortissent à la législation d'Empire.

En Angleterre, depuis bien longtemps, les pouvoirs du monarque sont restreints. Toutes ses décisions (nominations des fonctionnaires, des agents diplomatiques, règlements relatifs à l'exécution des lois) doivent être contresignées par un ministre. L'autorisation du Parlement ne lui est pas nécessaire pour déclarer la guerre; mais cet assentiment est indispensable pour l'efficacité des traités qui modifient le territoire du royaume ou des colonies, transforment les tarifs douaniers, créent des charges pour l'État et les citoyens, ou enfin dérogent aux lois et coutumes. Quant aux autres traités, le souverain doit les porter à la connaissance du Parlement aussitôt que les circonstances le permettent.

Aux États-Unis, le président représente la Fédération vis-à-vis des Puissances étrangères. La nomination des agents diplomatiques et des fonctionnaires fédéraux ne lui appartient pas exclusivement, en ce sens que l'assentiment du sénat est nécessaire. Il en est de même du droit de conclure les traités. Le droit de déclarer la guerre est réservé au congrès.

En Suisse, le pouvoir exécutif appartient non pas à un seul homme, mais au Conseil fédéral. C'est lui qui représente les cantons vis-à-vis des Puissances, qui nomme les agents diplomatiques et les fonctionnaires. Les traités sont conclus par lui, mais doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le même assentiment lui est imposé pour la déclaration de la guerre et la signature de la paix.

427. — En tant qu'incarnation de l'idée même d'autorité dans l'État, le souverain est naturellement placé au-dessus des lois. Il ne peut être soumis à aucune contrainte, alors qu'il a lui-même le droit de disposer de la force publique. Il échappe nécessairement à la juridiction des tribunaux ordinaires et ne peut être mis en accusation que dans les cas exceptionnels limitativement déterminés par la Constitution (quand il en existe une).

Il a droit à une protection toute particulière contre toute offense qui, dirigée contre lui, atteint l'État lui-même en sa personne.

Les honneurs les plus élevés lui sont accordés. Un cérémonial spécial est organisé pour lui.

428. — Représentant de l'État qu'il gouverne, il traite avec les autres souverains sur le pied d'une parfaite égalité. C'est là une application directe d'un principe qui a été étudié précédemment. Cette égalité se manifestera nettement en cas de visite ou réception d'une autre personne souveraine. Sur le territoire du pays qu'il administre, le souverain, quel que soit son titre, est le pair de tout autre souverain étranger avec lequel il s'y rencontre, encore que ce dernier porte un titre supérieur et soit le représentant d'un État plus puissant.

429. — II. Ces droits et prérogatives vont-ils être reconnus à la personne souveraine, en dehors du territoire national ?

La réponse à cette question est commandée par cette considération, à savoir, que le souverain non seulement est l'incarnation de l'État au regard des membres de la communauté qu'il dirige, mais est, au même titre, son représentant vis-à-vis des autres personnes de la Société internationale. En cette qualité il doit donc, en règle générale, être admis à se prévaloir de toutes les conséquences des principes déjà étudiés de l'égalité et de l'indépendance des États, en tant qu'elles sont susceptibles d'application à sa personne. De là, les règles suivantes admises aujourd'hui par la pratique internationale.

430. — Comme l'État qu'il représente, il jouit de l'immunité de la juridiction des tribunaux étrangers, aussi bien en matière civile qu'en matière criminelle. (*Par in parem non habet imperium.*)

En matière civile, il n'y a pas lieu de distinguer, au point de vue de la compétence des juridictions locales, entre les actes passés par le souverain en sa qualité de chef d'État et ceux auxquels il a été mêlé à titre de simple particulier. La solution admise précédemment en ce qui concerne les États eux-mêmes est encore vraie quant à leurs mandataires. Les raisons déjà invoquées au regard des premiers peuvent également l'être au regard de leurs chefs souverains (1).

(1) Voir toutefois, en sens contraire, Paris, 3 juin 1872 (S. 1872. 2. 293); Trib. de Montdidier, 4 février 1892.

Ce jugement, ne distinguant pas, semble bien admettre d'une façon générale la compétence des tribunaux

A cette immunité le souverain étranger pourra évidemment renoncer expressément ou tacitement. La renonciation expresse résultera, ou d'un acte spécialement dressé pour la constater, ou de ce fait que le souverain aura déclaré formellement accepter la juridiction des tribunaux étrangers dans l'instance intentée contre lui. On verra une renonciation tacite dans le fait de défendre à l'action sans opposer l'exception d'incompétence, ainsi que dans celui de se porter demandeur devant la juridiction étrangère. L'acquisition et la possession de biens immobiliers sur le territoire d'un État étranger comportera également une présomption absolue, *juris et de jure*, de renonciation à soulever l'exception tirée de l'incompétence des tribunaux locaux dans toute action réelle relative auxdits immeubles (1).

451. — En matière criminelle, l'exemption de juridiction est plus absolue encore. L'idée de toute renonciation expresse ou tacite est ici tout à fait inacceptable, alors du moins que la personne souveraine s'est présentée en cette qualité en pays étranger. Dans le cas, toutefois, où un souverain profiterait de son séjour sur le territoire d'une nation amie pour porter atteinte à l'ordre politique y établi, ou se livrer à des entreprises contraires aux intérêts généraux de l'État, les mesures de sûreté conciliables avec les égards dus à la souveraineté qu'il représente pourraient être prises vis-à-vis de lui. Il pourrait être invité à quitter le territoire; mais en aucun cas il ne serait, pour ces faits, si graves fussent-ils, justiciable des tribunaux locaux.

452. — Son caractère de représentant attitré d'une souveraineté doit également l'exempter de l'obligation au paiement de tous impôts, à l'exception toutefois de ceux établis sur la propriété foncière, qui, comme tels, frappent les biens sans considération de la personne du propriétaire.

français en matière privée au regard du Pape considéré comme « chef ou « représentant de la Puissance souveraine désignée en droit public international sous le nom de Saint-Siège ou « de Papauté » (R. P. I. P. 1892, p. 110).

(1) Voir, sur tous ces points, les développements antérieurement fournis en ce qui concerne les États, n^{os} 236 et suiv. L'exercice du droit de juridiction au regard des souverains étrangers est soumis aux mêmes règles.

453. — Toujours à raison de son caractère représentatif, il a droit en pays étranger à une protection toute particulière. Lorsqu'il y réside momentanément, sa personne doit être considérée comme inviolable. La courtoisie internationale exige qu'un cérémonial témoignant du respect attaché à la haute dignité dont il est revêtu soit observé vis-à-vis de lui. Le manquement volontaire aux égards qui lui sont dus constituerait une offense à la nation qu'il représente (1).

454. — On a voulu expliquer ces différents privilèges et prérogatives des personnes souveraines en pays étranger en faisant intervenir l'idée d'une prétendue *exterritorialité* personnelle. Cette fiction est à la fois inutile et insuffisante. Elle est inutile; car, en dehors d'elle, la situation privilégiée des souverains s'explique et se justifie sans peine. Elle est insuffisante, puisqu'elle ne pourrait, à elle seule; justifier la principale de toutes les prérogatives, l'immunité de juridiction vis-à-vis d'une législation telle que la nôtre, qui rend, en matière civile, l'étranger même non résidant en France justiciable des tribunaux français (art. 14 C. civ). Poussée dans ses conséquences logiques, elle conduirait à reconnaître au souverain résidant à l'étranger le droit d'exercer sur les personnes de sa suite et sur ses propres sujets en général la juridiction que les lois de sa patrie lui attribuent. Or, c'est là une conséquence que la pratique internationale se refuse à admettre.

L'histoire nous fournit un exemple célèbre de l'exercice par un souverain, en pays étranger, du droit de juridiction sur les personnes de sa suite. La reine Christine de Suède, se trouvant en France en 1657, fit mettre à mort, au château de Fontainebleau, où elle était logée, le marquis de Monaldeschi, son grand écuyer, auquel elle reprochait des actes de trahison à son égard (10 novembre 1657). L'exécution faite, elle en informa Louis XIV, qui se borna à lui faire remarquer qu'elle avait porté atteinte aux prérogatives de la royauté, parce qu'il était, dans ses Etats, le seul arbitre de la vie et de la mort des habitants.

(1) Les offenses à la personne d'un souverain étranger, même non présent sur le territoire où elles se sont produites, sont réprimées d'une façon particulièrement sévère par les législations modernes. C'est ainsi que l'ar-

ticle 36 de la loi française du 29 juillet 1881 sur la presse, punit d'un emprisonnement de trois mois à un an, et d'une amende de 100 à 3,000 francs, l'offense commise publiquement envers les chefs d'État étrangers.

Dans l'espèce, il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un souverain, la reine Christine ayant abdicqué en 1654.

Plus récemment, lors du séjour qu'il fit en Angleterre en 1878, le schah de Perse prononça la peine de mort contre un fonctionnaire de sa suite, mais le gouvernement anglais s'opposa à l'exécution.

435. — Un souverain voyageant ou résidant sur le territoire d'un État étranger peut renoncer aux privilèges et immunités indiqués ci-dessus.

Il y renonce expressément lorsqu'il a déclaré vouloir garder l'*incognito*, et s'est ainsi dépouillé volontairement de son caractère représentatif pendant la durée de son séjour. Assimilé à un simple particulier, il est alors soumis aux lois et aux juridictions locales en matière criminelle, en matière de police, ou en matière civile. Toutefois, il lui est toujours loisible de s'y soustraire en révélant sa qualité et en déclarant son intention de s'en prévaloir. C'est ainsi qu'en 1873 le roi de Hollande, voyageant incognito en Suisse, fut condamné pour violation d'un règlement de police par le tribunal de Vevey, mais échappa à l'exécution de la peine en se faisant connaître.

Le souverain qui accepte dans un État étranger une fonction publique, y prend du service militaire, doit être considéré comme ayant renoncé à se prévaloir de l'indépendance et des immunités auxquelles normalement il a droit, pour tout ce qui concerne l'exercice de cette fonction ou l'accomplissement du service. Il ne rentrerait dans la jouissance complète de ses prérogatives qu'en abandonnant fonction ou service (1). La situation que je viens d'envisager est celle d'un nombre assez considérable de souverains de petits États allemands servant, à un titre quelconque, dans les armées prussiennes ou autrichiennes.

436. — Les membres de la famille immédiate du souverain, ses enfants, son épouse, etc., n'ont, à proprement parler, aucun droit véritable à la jouissance des privilèges et immunités dont il vient d'être question. Ils ne sont, en effet, revêtus d'aucun caractère représentatif. Cependant, la courtoisie interna-

(1) Voir BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 131, 132.

tionale exige que, par respect pour la haute situation qu'ils occupent et par déférence pour le chef de famille, on les fasse, autant que possible, participer à l'inviolabilité et aux immunités de ce dernier, ainsi qu'aux honneurs qui lui sont dus.

457. — Il se peut que, dans un État, le souverain régulier se trouve, pour une cause quelconque (minorité, démence, maladie), dans l'impossibilité d'exercer le pouvoir suprême. La personne qui, conformément aux lois constitutionnelles, le remplace et le supplée sous quelque nom que ce soit (vice-roi, régent, vice-président, etc.), et qui *de facto* se trouve ainsi en possession de la haute direction des intérêts généraux de l'État, a, en règle générale, concurremment avec le souverain régulier, droit aux privilèges ci-dessus. Seules les prérogatives attachées au titre lui-même porté par le souverain régulier, et les honneurs spéciaux auxquels ce titre donne droit conformément au cérémonial de l'État étranger, ne pourraient être réclamés par elle.

458. — Je viens de montrer les régents, vice-rois, etc., jouissant des immunités accordées aux chefs d'État, uniquement parce que, en fait, ils exercent le pouvoir suprême et incarnent ainsi en leur personne la toute-puissance et la souveraineté du pays qu'ils administrent. C'est par application de la même idée qu'on devra refuser aux souverains qui ont perdu soit à la suite d'une abdication volontaire, soit à la suite d'une révolution, la direction et l'administration suprême des affaires de l'État, le droit à ces mêmes privilèges et immunités. Ces prérogatives et ces honneurs étaient, en effet, dus, ainsi que le constate très bien Fiore (1), à l'État qu'ils représentaient, et non pas à leur personne. C'est donc par pure courtoisie que les gouvernements étrangers continuent, après leur abdication ou déposition, à leur attribuer le titre qu'ils portaient auparavant et à les entourer de marques particulières de déférence et de respect.

(1) *Nouveau Droit international public*, t. II, n° 1102.

TITRE II

Le chef du département des affaires étrangères.

BIBLIOGRAPHIE. — FUNCK-BRENTANO et Albert SOREL, *Précis de droit des gens*, p. 78. — HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht*, § 201. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, §§ 149 et 170. — PRADIER-FODÉRE, *Cours de droit diplomatique*, t. I, p. 203 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 34.

459. — Aujourd'hui, dans les États civilisés encore soumis au régime autocratique, aussi bien que dans ceux jouissant d'un régime constitutionnel, le chef de l'État ne pourvoit pas lui-même directement et personnellement à l'entretien des relations officielles avec les souverainetés étrangères, à l'accomplissement de tous actes et démarches que cet entretien nécessite, non plus qu'à la solution de toutes les questions de détail qu'il suscite. La direction générale et la surveillance du service des relations extérieures de l'État est confiée par lui à un haut fonctionnaire désigné sous les titres de ministre des affaires étrangères, des relations extérieures, chef de l'office étranger (*foreign office*), secrétaire d'État aux affaires extérieures, chancelier, etc.

Investi de la confiance du souverain, dont il a reçu un mandat général de veiller aux relations extérieures, le chef du département des affaires étrangères se trouve ainsi constitué le représentant de l'État vis-à-vis de toutes les Puissances. Ses attributions, à ce point de vue, sont plus ou moins étendues. Elles dépendent soit du bon vouloir du souverain dans les pays autocratiques, soit des dispositions constitutionnelles dans les autres États. En tout cas, lorsqu'il agit dans les limites qui lui ont été assignées, il représente l'État, qui se trouve ainsi engagé par ses actes.

Il est, dans chaque État, le *premier des diplomates* (1). Il a sous ses ordres tous les agents diplomatiques accrédités auprès

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op. cit.*, liv. I, chap. v, p. 10.

des gouvernements étrangers, les consuls, les agents particuliers, commissaires, envoyés extraordinaires, etc. C'est à lui qu'il appartient de les désigner à la nomination du chef de l'État, de leur donner les instructions nécessaires, de les surveiller et de les diriger dans l'accomplissement de leur mission, de recevoir leurs rapports et d'y répondre au besoin, etc. Tous les fils directeurs de l'action diplomatique de l'État à l'étranger viennent ainsi aboutir dans sa main (1).

Son rôle au point de vue passif n'est pas moins important. C'est à lui que tous les agents diplomatiques ou envoyés consulaires accrédités par les gouvernements étrangers doivent adresser leurs réclamations ou leurs propositions, avec lui qu'ils doivent négocier, de lui qu'ils reçoivent notification des actes du gouvernement local pouvant intéresser les relations entretenues avec l'État qu'ils représentent. C'est même auprès de lui que sont aujourd'hui accrédités les ministres publics de la quatrième classe (chargés d'affaires).

On peut, en résumé, qualifier d'un mot la situation du chef du département des affaires étrangères en disant qu'il est le *vice-souverain* en ce qui concerne les relations extérieures.

440. — Les indications sommaires qui viennent d'être données sur le rôle du ministre des affaires étrangères suffisent à faire comprendre combien de qualités éminentes doivent être réunies en sa personne, et quelle connaissance profonde tant des intérêts de son pays que des intérêts, tendances ou conceptions des autres Puissances il doit posséder, pour remplir utilement sa mission. Sa tâche est même plus difficile encore dans les pays parlementaires, à raison de l'instabilité ministérielle. La conduite des relations internationales, plus que la direction de tout autre grand service dans l'État, exige de l'unité, ainsi que la poursuite patiente de longs desseins que les crises parlementaires, malheureusement trop fréquentes, rendent à peu près impossible. On ne saurait trop souhaiter de voir s'acclimater dans nos mœurs politiques l'idée du maintien du ministre des affaires étrangères, malgré la chute du cabinet,

(1) RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 34.

alors du moins que celui-ci n'est pas tombé sur une question de politique extérieure.

441. — Pour l'accomplissement de sa haute mission, le ministre des affaires étrangères a sous ses ordres immédiats des fonctionnaires et employés répartis en divers bureaux, dont l'ensemble constitue le *ministère des affaires étrangères* (*ministère des relations extérieures*, *Staatskanzleramt*, *foreign office*, etc.). Ces fonctionnaires (du moins les principaux) sont souvent choisis dans le service diplomatique de l'État ; mais il est à remarquer qu'ils en sortent nécessairement du jour où ils sont appelés à occuper une fonction au ministère et, par suite, perdent immédiatement tout caractère représentatif, quelque élevé que soit l'emploi auquel ils ont été nommés.

La composition des ministères ou chancelleries des différents États est naturellement extrêmement variable. Il suffira ici de faire connaître celle du ministère des affaires étrangères français.

L'administration centrale du ministère des affaires étrangères a été organisée par des décrets des 23 janvier, 18 septembre 1880, 31 janvier, 1^{er} décembre 1882, 26 mars 1886, et par des arrêtés ministériels des 15 février, 26 mars et 26 avril 1882. Nous allons passer rapidement en revue les différents services qui la composent.

1^o DIRECTION DES AFFAIRES POLITIQUES ET DU CONTENTIEUX. — Cette direction renferme quatre sous-directions : a) la sous-direction du Nord et de l'Extrême-Orient, qui comprend la correspondance et les travaux politiques relatifs à l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, la Suisse, les États de l'Amérique du Nord, la Chine, le Japon et le royaume de Siam ; b) la sous-direction du Midi et de l'Orient, qui a les mêmes attributions concernant le Saint-Siège, l'Espagne, l'Italie, la Turquie, la Grèce, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, le Maroc, le Monténégro, la Perse ; c) la sous-direction des protectorats. Y sont rattachés les pays placés sous le protectorat de la France, les États de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud ; d) la sous-direction du contentieux, qui s'occupe des questions de droit international public et de droit maritime, de l'interprétation des actes diplomatiques, de tout ce qui touche aux traités d'extradition, des réclamations des nationaux contre les États étrangers et des étrangers contre le gouvernement national, etc.

Le personnel des fonctionnaires de l'administration centrale et des agents diplomatiques à l'étranger ressortit également à la direction des affaires politiques (*bureau d'ordre et du personnel*).

2^o DIRECTION DES AFFAIRES COMMERCIALES ET CONSULAIRES. — Elle comprend trois sous-directions : a) sous-direction des affaires commerciales (traités de commerce et de navigation, conventions relatives à la propriété littéraire, artistique et industrielle, conventions monétaires, etc.) ; b) sous-direction des affaires

consulaires (conventions consulaires, postales, télégraphiques, conventions relatives aux chemins de fer, aux pêcheries, application de la loi militaire à l'étranger, etc.); e) *sous-direction des affaires de chancellerie* (commissions rogatoires, correspondance relative aux naturalisations et aux autorisations de séjour à l'étranger, affaires d'état civil, de succession, de tutelle, signification des actes judiciaires, etc. Un *bureau d'ordre et du personnel* est chargé de tout ce qui touche le personnel consulaire).

3° **DIVISION DES ARCHIVES.** — Comme son nom l'indique, cette division a pour mission la conservation des documents diplomatiques, traités, conventions, correspondance, et la rédaction des catalogues, inventaires destinés à rendre les recherches accessibles aux personnes autorisées par le ministre. Le service géographique et la bibliothèque du ministère sont également rattachés à cette division.

4° **DIVISION DES FONDS ET DE LA COMPTABILITÉ.** — Rentre dans les attributions de cette division tout ce qui concerne les bâtiments affectés au ministère des affaires étrangères, les immeubles possédés par la France en pays étranger, la liquidation des frais de voyage et des dépenses extraordinaires, l'émission et l'envoi des traites sur le Trésor public, etc. Un bureau spécial de cette division est chargé de la préparation du budget du ministère.

5° **SERVICE DU PROTOCOLE.** — Ce service est chargé de l'expédition des traités, conventions, arrangements, déclarations; de tout ce qui touche au cérémonial diplomatique, aux préséances (son chef est introducteur des ambassadeurs); des propositions et nominations des étrangers dans la Légion d'honneur; de l'envoi des décorations étrangères conférées à des Français; des demandes d'autorisation pour les porter; de la préparation et de l'expédition des lettres de créance, de notification, etc.

Je dois encore signaler, parmi les rouages du ministère, le secrétariat et le cabinet du ministre, qui ont dans leur service la correspondance personnelle du ministre, les audiences, la presse, le chiffre, le départ et l'arrivée des courriers, les traductions, etc., et les comités consultatifs institués près du ministère (comité des services intérieurs et administratifs, comité consultatif des protecteurs, commission des archives, comité consultatif du contentieux).

TITRE III

Les agents diplomatiques.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, art. 159 à 240. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^{os} 1321 et suiv., 1480 et suiv. — DUDLEY-FIELD, *Projet d'un Code international*, art. 91 et suiv. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n^o 1103 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, art. 262 et suiv. — FUNCK-BRENTANO et ALBERT SOREL, *Précis de droit des gens*, p. 49 et suiv. — HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht*, §§ 199 et suiv. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. III, §§ 142 et suiv. — KLUBER, *Droit des gens moderne*, §§ 169 et suiv. — LEHR, *Manuel des agents diplomatiques et consulaires*, Paris, 1888. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. II, §§ 6 et suiv. — Ch. DE MARTENS, *Guide diplomatique*, revu par GEFFCKEN. — NEUMANN, *Éléments de droit des gens moderne*, §§ 53 et suiv. — PHILLIMORE, *International Law*, t. II, n^{os} 114 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international européen et américain*, t. III, n^{os} 1225 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, 2 vol. Paris, 1881. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, §§ 35 et suiv.

§ 1^{er}. — *Historique.*

442. — Sous les noms de *ministres publics*, *agents* ou *envoyés diplomatiques*, on comprend les personnes qui ont reçu d'un État mandat général de le représenter auprès d'un autre État dans les négociations auxquelles donne lieu en temps de paix soit l'opposition, soit l'identité des intérêts des deux pays. Dans l'antiquité, alors que les nations vivaient séparées les unes des autres dans un isolement orgueilleux et égoïste, la nomination et l'envoi de pareils représentants était naturellement chose exceptionnelle ; conclure une alliance, porter un ultimatum, traiter des conditions de la paix, annoncer la soumission de la nation qui les députait : tel était généralement le but de la mission dont ils se trouvaient chargés, mission extraordinaire et temporaire à raison même de sa nature.

Chez les Grecs, les négociateurs envoyés par une cité à une autre portaient des noms différents suivant la nature de la mission et l'étendue des pouvoirs qui leur avaient été confiés. Les envoyés ordinaires se nommaient *πρέσβεις*, *πρεσβευται* ou *αὐτο-*

πρότροες quand ils étaient munis de pleins pouvoirs. La mission avait-elle un objet purement religieux, le député prenait alors le nom de θεωρός, etc. (1). Aux uns comme aux autres, s'attachait un caractère religieux et sacré. Leur personne jouissait d'une sorte d'inviolabilité.

Les ambassadeurs envoyés par le peuple romain étaient désignés sous les noms de *legati*, *oratores*, *nuntii*, expressions qui s'appliquaient également aux députés des nations étrangères auprès du Sénat. Leur personne était sacrée, *Sancti habentur legati* (2). Toute offense commise contre eux était considérée comme un crime contre le droit des gens. Son auteur était justiciable du tribunal des Féciaux, et, s'il n'était pas livré au peuple outragé dans la personne de son mandataire, il devait être condamné à une peine qui pouvait être la mort (3). Tite-Live nous rapporte que des envoyés étrangers, ayant fomenté une trahison dans Rome même, ne cessèrent pas de bénéficier de l'inviolabilité, *Jus tamen gentium valet* (4). On a même soutenu que la fiction de l'exterritorialité des ambassadeurs était déjà connue et appliquée par les Romains; on a invoqué en ce sens le *jus revocandi domum*, en vertu duquel les députés de certaines villes ou provinces pouvaient, pendant leur séjour à Rome, récuser la juridiction romaine, même à l'occasion de contrats ou délits antérieurs. Mais Grotius déjà faisait remarquer, non sans raison, que les textes qui établissent ce droit ne visent que les députés de villes ou de provinces soumises à Rome, et non pas les ambassadeurs étrangers.

Sans entrer davantage dans des détails que ne comporte pas le cadre de cet ouvrage, je me contenterai de faire ressortir les trois caractères principaux des missions diplomatiques dans l'antiquité grecque et romaine. Ce sont les suivants :

1° Pluralité des négociateurs. Ils sont généralement au

(1) Voir EGGER, *Études historiques sur les traités publics chez les Grecs et chez les Romains*, p. 137 et suiv. — GEFROY, *Revue d'histoire diplomatique*, 1887, p. 560 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. III, n° 1233.

(2) POMPONIUS, Dig., loi 17, liv. L, tit. VII.

(3) Voir loi 7, Dig., *Ad legem Juliam de vi publica*, liv. XLVIII, tit. VI. — *Instit. de publicis judiciis*, liv. IV, t. XVIII, § 8.

(4) TITE-LIVE, liv. II, chap. IV, n° 7.

nombre de deux. Rome, pour la conclusion des traités de paix, en envoie souvent dix ;

2° Spécialité du but assigné aux envoyés, d'où résulte que toute mission est nécessairement exceptionnelle et extraordinaire ;

3° Durée essentiellement temporaire du mandat, qui prend fin naturellement avec la négociation dont les envoyés ont été chargés.

445. — Il n'est pas étonnant que les ambassades permanentes aient été inconnues du monde ancien. Enfermées dans un isolement orgueilleux, les sociétés de l'antiquité n'avaient entre elles que des relations tout exceptionnelles et n'éprouvaient pas le besoin de les accroître. L'ambition de chacune n'était-elle pas de former un petit monde dans le grand et d'en interdire l'accès à tous éléments étrangers ?

Mais l'action de la Papauté, l'effort commun des croisades, la formation des grands États territoriaux, le développement du commerce international, puis la division même de l'Europe en deux camps, à la suite de la Réforme, ont rompu l'isolement des temps anciens. L'établissement de rapports réguliers entre les nations européennes lui a succédé. Des relations constantes amènent des négociations constantes, négociations pour lesquelles chacun des intéressés a besoin d'être exactement renseigné sur la situation, les forces, les tendances, les dessein de l'autre partie. Entretien de relations constantes et nécessité d'une surveillance également constante devaient nécessairement conduire à l'institution de représentants permanents envoyés par un État auprès d'un autre, avec mission générale d'observer et négocier pour le compte de leur mandant.

Au moyen âge déjà, l'Église, obligée d'intervenir d'une façon incessante au profit de ses fidèles, soit auprès des envahisseurs germains à l'ouest, soit, plus tard, auprès des conquérants turcs à l'est, avait institué auprès des rois francs et à Constantinople des représentants permanents désignés sous les noms d'*apocrisarii* ou *responsales*.

Venise, plus intéressée que toute autre Puissance à surveiller

les agissements de la Porte Ottomane, entretient, dès la fin du quinzième siècle, à Constantinople, un ambassadeur pourvu d'une mission permanente dont la durée normale était de deux ans. Sous le titre de *bailo* il est son représentant attitré auprès des Sultans.

Au seizième siècle, cet exemple est suivi par quelques autres États particulièrement intéressés à se surveiller mutuellement (1). Mais c'est surtout au dix-septième siècle, alors que les grandes existences nationales sont définitivement assises et que la solidarité des nations chrétiennes est reconnue, que l'institution des missions à poste fixe se généralise. Dirigée par le cardinal de Richelieu, puis par Louis XIV, la France entre, une des premières, dans cette voie nouvelle.

Depuis cette époque, l'envoi et la réception d'ambassadeurs à demeure sont considérés comme constituant en quelque sorte la condition *sine qua non* de l'entretien des relations pacifiques entre États civilisés. Le rappel ou le non-remplacement du représentant antérieurement accrédité par une Puissance auprès d'une autre dénotent une tension dangereuse des rapports existant entre les deux États et sont trop souvent le prélude d'une déclaration de guerre.

J'ai montré l'institution de missions permanentes résultant de l'entretien de relations constantes entre deux États. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la pratique suivie depuis le dix-septième siècle entre nations européennes n'ait reçu que beaucoup plus tard l'adhésion des principales Puissances orientales : Chine, Japon, Siam, dont les rapports avec l'Occident étaient encore, jusqu'au début du second tiers de ce siècle, irréguliers et exceptionnels.

Un certain nombre d'États orientaux entretiennent aujourd'hui des relations diplomatiques avec les Puissances européennes. Au dix-septième siècle déjà, la France avait des représentants en Turquie; cela ressort de la Capitulation de

(1) Aux termes d'une convention passée en 1520 entre l'Empereur et le roi d'Angleterre, chacun des deux souverains se voyait reconnaître la faculté d'entretenir chez l'autre des envoyés

« afin de pouvoir recevoir, par leur intermédiaire, des renseignements plus authentiques sur chaque événement. » (Voir F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. II, § 6.)

1604 qui attribue « aux ambassadeurs et consuls de France » le droit de connaître des crimes et délits commis par des Français vis-à-vis de Français (art. 18). Au commencement du dix-huitième siècle, des rapports existaient entre la France et la Perse. Le traité d'amitié et de commerce conclu entre les deux États, le 13 août 1715, en fait foi, puisqu'il détermine le rang de l'ambassadeur de France à la cour du roi de Perse (art. 5).

Les pays d'Extrême-Orient, dont les ports n'ont été ouverts au commerce européen qu'à une époque relativement récente (voir n° 193), ne sont entrés que dans la seconde moitié de ce siècle en rapports diplomatiques avec l'Occident. (Voir le traité de Tien-tsin du 27 juin 1858, entre la Chine et la France (art. 2); le traité signé dans la même ville, entre la Chine et le Zollverein allemand, le 2 septembre 1861 (art. 2); le traité du 9 octobre 1858, signé à Yeddo entre la France et le Japon (art. 2); enfin celui du 24 janvier 1873 (art. 3), entre la France et la Birmanie.) Tous ces textes stipulent le droit, pour chacun des États contractants, de s'envoyer des agents diplomatiques.

§ 2. — *Droit de légation actif et passif. — Qui peut l'exercer ? — Sa nature.*

444. — Le droit de légation consiste dans la faculté reconnue à l'État de se faire représenter auprès des autres États par des mandataires chargés de veiller à la sauvegarde de ses intérêts, et investis, dans des limites plus ou moins larges, du pouvoir de traiter et négocier en son nom.

445. — Il est de tradition de distinguer le droit de légation actif du droit de légation passif. L'envoi de représentants constitue l'exercice du droit actif; la réception d'agents diplomatiques étrangers est l'exercice du droit passif. Mais cette distinction purement théorique ne présente aucun intérêt pratique. Les deux droits, actif et passif, ne peuvent être séparés l'un de l'autre.

446. — Le droit de légation, à quelque point de vue qu'on le considère, n'est qu'une manifestation du droit de souveraineté extérieure ou d'indépendance qui, en règle générale, appartient aux États. Son exercice n'a, en effet, d'autre objet que l'organisation et la direction des rapports politiques de l'État avec les autres personnes internationales. Il en résulte nécessairement qu'il n'appartient dans toute son étendue qu'aux États pleinement souverains. Toute limitation au droit

de souveraineté extérieure d'un État entraîne, suivant les cas, ou bien l'apport de certaines restrictions à son droit de légation, ou bien la disparition complète de ce même droit.

Les différentes situations qui peuvent se présenter à ce point de vue doivent être successivement examinées.

447. — Au moyen âge, le nombre des États soumis vis-à-vis d'autres au lien de vassalité était très considérable. Leur dépendance vis-à-vis du suzerain entraînait-elle pour eux perte du droit de légation? En Allemagne, où la question s'était surtout présentée à raison de la situation dans laquelle les différents États se trouvaient vis-à-vis du Saint-Empire, aucune solution absolue et générale n'avait prévalu. Tout dépendait du caractère plus ou moins étroit des liens unissant chaque État à l'Empire. En France, au contraire, les grands vassaux de la couronne ne s'étaient pas vu reconnaître ce droit.

Aujourd'hui, bien que la perte du droit de représentation soit généralement admise comme conséquence de la soumission d'un État à la souveraineté d'un autre État, on ne saurait encore affirmer que ce soit là une conséquence nécessaire de l'établissement du lien de vassalité. Si jadis la Serbie, les Principautés moldo-valaques (1), avant leur émancipation, étaient représentées par la Porte; si, actuellement encore, celle-ci exerce, en tant que suzeraine, le droit de légation pour le compte de la Bulgarie et de l'Égypte, on voit d'autre part la République sud-africaine du Transvaal, vassale de l'Angleterre, conserver ce même droit. Aujourd'hui donc, comme jadis, la question du droit de légation du vassal est une pure question de fait.

448. — Ce qui vient d'être dit des États vassaux s'applique intégralement aux États protégés. Tout dépend donc de la teneur de l'acte ayant établi le protectorat. Je me hâte d'ajouter qu'en fait presque tous les traités de protectorat stipulent le

(1) Aux termes de la convention du 19 août 1858 les hospodars moldo-valaques s'étaient vu reconnaître le droit de se faire représenter à Constantinople par des mandataires jouissant d'une situation analogue à celle des agents diplomatiques. Mais ce n'était

pas là, à proprement parler, la reconnaissance d'un véritable droit de légation. Car les agents de la Moldo-Valachie la représentaient auprès d'un gouvernement vis-à-vis duquel elle ne pouvait se prévaloir de sa souveraineté.

droit pour l'État protecteur de représenter l'État protégé dans ses rapports avec les autres Puissances, et enlèvent ainsi à ce dernier l'exercice du droit de légation.

Traité du 12 mai 1881, entre la France et la Tunisie (art. 6) : « Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence. »

— Traité du 6 juin 1884, entre la France et l'Annam (art. 1^{er}) : « La France représentera l'Annam dans toutes ses relations extérieures. Les Annamites à l'étranger sont placés sous la protection de la France. »

— Traité du 17 décembre 1885, entre la France et Madagascar (art. 1^{er}) : « Le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Les Malgaches à l'étranger seront placés sous la protection de la France. »

— Le traité du 11 août 1863, entre la France et le Cambodge, et celui du 17 juin 1884, qui l'a complété, ne contiennent pas de dispositions formelles au point de vue qui nous occupe. La représentation du royaume à l'étranger n'en appartient pas moins à la France, et aucune difficulté ne s'est élevée à cet égard.

449. — Lorsque plusieurs États se sont réunis en une Confédération proprement dite, chacun des confédérés conservant intacte sa personnalité internationale, et s'étant seulement obligé « à faire exécuter dans ses limites propres les résolutions générales délibérées en commun sur certaines questions et concernant certains intérêts spéciaux (1) », le droit de légation continue, en principe, à appartenir à chacun des membres de l'association. Une simple Confédération d'États « ne diffère pas d'une alliance ordinaire entre un certain nombre d'États indépendants, et, comme un tel lien n'enlève pas aux alliés leur personnalité juridique, il en résulte que, sauf les dispositions du pacte d'union, chacun des États peut librement exercer les droits de souveraineté dans les relations avec les autres États étrangers (2) ». Toutefois, la Confédération formant une personne internationale distincte de celle des différents confédérés peut, elle aussi, quant aux matières d'intérêt commun, ou matières fédérales, exercer le droit de légation.

Il en était ainsi, surtout depuis la paix de Westphalie, dans le Saint-Empire romain germanique. Chacun des États le composant jouissait du droit de légation.

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, n° 1242. — (2) PRADIER-FODÉRÉ, *cod. loco.*

tion et ce droit appartenait également à l'Empire qui n'en usait toutefois que lorsqu'il s'agissait de conclure un traité.

La même observation peut s'appliquer à la Confédération germanique qui exista de 1815 à 1866. Chacun de ses membres pouvait avoir ses représentants à l'étranger; de son côté, la diète de Francfort, organe de la collectivité, jouissait du droit d'envoyer des ambassadeurs. Elle en usa notamment en nommant le comte de Beust son plénipotentiaire à la conférence qui se tint à Londres en 1864 pour la solution des difficultés pendantes entre l'Autriche, la Prusse et le Danemark à propos des duchés de l'Elbe.

Le droit de légation appartenait enfin à chacun des cantons suisses sous l'empire de la Constitution qui régit ce pays jusqu'à l'intervention française de 1797.

449 bis. — Dans l'État fédératif proprement dit, il existe un véritable gouvernement central ayant autorité et action sur les membres de l'union et jouissant, au regard d'eux, d'un pouvoir véritablement souverain dans les limites tracées par le pacte d'union. Il en résulte nécessairement que ceux-ci, dont la situation se rapproche déjà de celle des provinces d'un État unitaire, doivent être, en principe, considérés comme ayant perdu au profit du pouvoir central la jouissance et l'exercice du droit de légation. Je dois ajouter qu'il se pourrait qu'en fait la constitution d'un État fédératif laissât à chacun des membres de l'Union la faculté de se faire individuellement représenter auprès des Puissances étrangères pour tout ce qui le concerne seul.

La constitution allemande attribue à l'Empereur la représentation internationale des États composant l'Empire; elle n'a pas toutefois enlevé à ceux-ci le principe même du droit de légation, mais a simplement restreint les pouvoirs des agents qu'ils pourraient accréditer auprès des cours étrangères. Ces agents ne peuvent utilement représenter leur pays que pour les matières qui ne sont point du ressort de la législation d'Empire ou qui, si elles rentrent dans les attributions de l'Empire, ont été expressément réservées. (Voir n° 254.)

Des textes formels ont, en ce qui touche la Bavière, consacré le droit de légation restreint dans les limites qui viennent d'être indiquées. Nous lisons en effet dans le protocole final du traité d'accession de la Bavière à l'Empire allemand (23 novembre 1870), art. 7 : « Le plénipotentiaire prussien a déclaré que
« S. M. le roi de Prusse, en vertu du droit de présidence qui lui est dû et avec
« l'assentiment du roi de Bavière, donnera aux ambassadeurs bavaoises dans les cours
« près desquelles ils sont accrédités pleins pouvoirs de remplacer, en cas d'em-
« pêchements, les ambassadeurs de la Confédération allemande. En acceptant
« cette déclaration, les plénipotentiaires bavaoises ont ajouté que les ambassa-
« deurs de la Bavière recevraient l'ordre de prêter leur concours aux ambassa-
« deurs de la Confédération allemande dans tous les cas où cela serait nécessaire
« ou utile pour sauvegarder les intérêts de l'Allemagne. » Art. 8 ; « ... Dans les

« villes ou la Bavière possédera des ambassades particulières, le soin des affaires de la Bavière n'incombera pas à l'ambassadeur de la Confédération. »

Les prérogatives qui, relativement au droit de légation, appartiennent à l'Empire, étaient également, dans l'ancienne Confédération de l'Allemagne du Nord, dévolues au pouvoir central. Lorsqu'en 1867 Napoléon III convoqua les Puissances à un Congrès pour régler la question romaine, la Saxe renvoya à la Prusse, qui avait la présidence de la Confédération, l'invitation que lui avait adressée l'empereur des Français. La manière d'agir de ce dernier suscita d'ailleurs en Prusse de vives protestations.

Depuis 1797 les cantons suisses, qui, cependant, jusqu'en 1848 ont formé non un État fédératif, mais une véritable Confédération d'États (voir n^{os} 251 et suiv.), sont privés du droit d'avoir des représentants à l'étranger. Ce droit n'appartient plus qu'au pouvoir central. Notons toutefois que, sous l'empire de la Constitution de 1815, les cantons avaient, en ce qui concerne la représentation internationale, une influence plus immédiate que celle dont ils jouissent aujourd'hui. C'était en effet à la *diète*, émanation directe des cantons, qu'il incombait d'accréditer des ministres à l'étranger, tandis que la Constitution de 1848 et celle de 1874 ont attribué au conseil fédéral, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, qui n'émane des cantons que d'une façon médiante, tout ce qui concerne la représentation diplomatique.

La même observation peut être faite à propos des États-Unis. Avant 1787, le droit de recevoir et d'accréditer des agents diplomatiques appartenait aux États réunis en congrès : aujourd'hui c'est le président qui en est investi. Il a toutefois besoin pour l'exercer de l'assentiment du Sénat. Jamais le droit de légation n'a appartenu aux États considérés individuellement.

450. — L'union réelle existant entre deux États fait perdre à chacun d'eux, considéré individuellement, sa personnalité internationale au point de vue externe, et avec elle l'exercice du droit de légation qui appartient alors au gouvernement central. L'union purement personnelle, au contraire, ne portant aucune atteinte aux droits fondamentaux de chacun des États soumis au même souverain, permet à chacun d'eux de pouvoir conserver une représentation indépendante et séparée.

Ces principes ont été appliqués par les constitutions des différents États soumis au régime de l'union soit réelle, soit personnelle.

La constitution suédoise range parmi les affaires communes à la Suède et à la Norvège la représentation à l'étranger. Il n'y a donc pas de diplomatie norvégienne. Rappelons toutefois que cet état de choses est menacé de disparaître. Le parlement élu en Norvège, en 1891, est favorable à la création d'un ministère des affaires étrangères norvégien. Un pas a été fait en ce sens par le dépôt d'un projet de loi ayant pour objet la réorganisation de corps consulaire au mieux des intérêts de la Norvège.

Suivant l'art. 1^{er} de la loi constitutionnelle austro-hongroise du 21 décembre 1867, « sont déclarées communes aux royaumes et pays représentés aux Reichs-

« rath et aux pays de la couronne de Hongrie... les affaires étrangères, y compris la représentation diplomatique et commerciale à l'étranger ».

Pendant la durée de l'union personnelle qui a existé entre les Pays-Bas et le Luxembourg, union qui a pris fin par la mort du roi de Hollande (novembre 1890), le grand-duché entretenait des agents diplomatiques à Paris, Berlin, Vienne et Bruxelles.

451. — Le droit de légation ou d'ambassade, tant actif que passif, n'est qu'une émanation ou, plus exactement, une manifestation particulière du droit de souveraineté. La souveraineté est, d'autre part, ainsi que je l'ai déjà fait observer, *res facti magis quam juris*, c'est-à-dire qu'elle n'appartient et ne doit être reconnue qu'à l'organisme quel qu'il soit, exerçant en fait sur un territoire déterminé le pouvoir suprême. De ces deux idées découleront les conséquences suivantes : 1° Le droit de légation ne peut être exercé, soit par une personne privée, soit auprès d'elle. C'est donc à tort que l'on représente les vice-rois ou gouverneurs de colonies ou dépendances lointaines d'un État comme pouvant en être investis. En réalité, les agents que certains gouvernements métropolitains leur confèrent le droit de nommer ou de recevoir ne sont point, à proprement parler, des agents diplomatiques, mais de simples agents administratifs chargés d'un service extérieur. Alors même qu'on voudrait voir en eux de véritables ministres publics, il faudrait bien reconnaître que leurs pouvoirs émanent médiatement du gouvernement métropolitain, ou qu'ils sont accrédités auprès de lui en la personne de son lieutenant ou gouverneur.

L'histoire nous montre certains vice-rois ou gouverneurs ayant usé du droit de se faire représenter auprès d'États étrangers. Il en a été ainsi des vice-rois espagnols en Amérique, du gouverneur des Pays-Bas, des vice-rois portugais en Asie et en Amérique. Plus récemment, le vice-roi des Indes anglaises a accrédité des agents auprès de certaines cours orientales. Mais il importe de remarquer que ces vice-rois ou gouverneurs n'exerçaient ainsi le droit de légation qu'en vertu de pouvoirs spéciaux à eux donnés par la métropole.

On sait que Richelieu refusa de recevoir Hugo Grotius en qualité d'envoyé du chancelier de Suède Oxenstiern. Il n'entra en rapport avec lui que comme plénipotentiaire du Sénat suédois.

2° Le souverain renversé du trône par une révolution perd, avec l'exercice des droits souverains, le droit d'accréditer des ambassadeurs auprès des Puissances étrangères ou d'en recevoir

d'elles. C'est au gouvernement de fait, actuellement en possession du pouvoir, que ce droit appartient désormais. Mais il arrivera souvent que les États, par égard pour l'ancien souverain, tarderont plus ou moins à en autoriser l'exercice par le nouveau gouvernement dans ses rapports avec eux. Le devoir qui leur incombe de respecter l'autonomie intérieure des nations ne leur permettra pas généralement d'attendre trop longtemps. D'ailleurs, pour que ces règles puissent recevoir application, il est bien évident qu'il faut que le nouveau gouvernement ait assis définitivement son autorité. Aussi longtemps que la lutte subsiste, avec quelques chances pour le régime attaqué de rentrer en possession du pouvoir, c'est lui qui régulièrement demeure, au regard des États étrangers, investi des droits de souveraineté.

Lors de l'insurrection des colonies anglaises de l'Amérique du Nord contre la métropole, la France entra en rapport avec Franklin, que les États-Unis avaient envoyé à Louis XVI dès que les échecs des Anglais permirent de considérer le nouvel État comme définitivement constitué.

Après la révolution du 4 septembre 1870, les diplomates accrédités auprès de Napoléon III entrèrent immédiatement en relation avec le gouvernement de la Défense nationale.

On trouve cependant dans l'histoire de ce siècle des exemples d'agissements différents. L'Autriche refusa jusqu'en 1866 de recevoir les agents diplomatiques du roi d'Italie et continua, jusqu'à la même époque, à entretenir des relations avec ceux de l'ex-roi de Naples François II. Certaines cours allemandes, notamment la Bavière et le Wurtemberg, suivirent cet exemple. Les représentants de ces États, à la Diète de Francfort, refusèrent d'entrer en rapport avec l'envoyé de Victor-Emmanuel, sous prétexte qu'ils ne connaissaient pas de roi d'Italie. La Prusse s'inspira de la même idée lorsque, au couronnement de Guillaume I^{er} à Kœnigsberg (octobre 1861), elle n'admit l'ambassadeur du roi d'Italie qu'avec le titre d'*ambassadeur de S. M. le roi Victor-Emmanuel*, et convia à la cérémonie le représentant du roi des Deux-Siciles. Tout autre fut la conduite de l'Angleterre, qui reconnut immédiatement le nouveau royaume et rompit toutes relations avec François II.

3° Au cas de guerre civile, aucun des deux partis en lutte ne peut prétendre au droit d'envoyer à l'autre de véritables agents diplomatiques ou d'en recevoir de lui. Lorsque des négociations, des conventions seront nécessaires, des mandataires pourront être constitués par un des partis et chargés de s'aboucher avec les représentants de l'autre. Ils ne présenteront

jamais le caractère de véritables ministres publics, le droit de légation ne pouvant exister et être exercé que dans les rapports réciproques de deux souverainetés.

Il est arrivé plusieurs fois que des rebelles ont envoyé des représentants soit au parti adverse, soit à des Puissances tierces. Sous la première République, les commissaires de la Convention s'abouchèrent avec les agents des chefs vendéens et des chouans et conclurent avec eux des traités qui furent approuvés par des décrets des 13 ventôse et 8 floréal an III.

Lors du soulèvement de la Hongrie en 1848, les insurgés envoyèrent des représentants dans diverses cours qui les reçurent d'ailleurs assez mal. L'Angleterre, toutefois, sans aller jusqu'à reconnaître l'indépendance de la Hongrie, ne leur fit pas trop mauvais accueil.

Plus récemment, pendant la guerre de sécession, les États du Sud envoyèrent des agents en France et en Angleterre avec mission de faire reconnaître la Confédération du Sud. Ces agents furent arrêtés à bord du *Trent* par ordre du gouvernement de Washington. Le ministre anglais, lord Russel, protesta contre cette manière d'agir et soutint le droit pour les États sécessionnistes d'entretenir des relations avec les neutres, en déniaut seulement aux envoyés le droit aux honneurs diplomatiques. L'affaire n'eut pas de suite, les deux personnes arrêtées ayant été remises en liberté.

452. — Le droit d'envoyer et de recevoir des représentants diplomatiques est un droit fondamental des États. Mais, à raison même de son indépendance, chacun de ceux-ci est libre de ne point l'exercer, soit activement, soit passivement, et, par *à fortiori*, de ne l'exercer que dans la mesure qu'il juge convenable.

Il n'est guère d'exemples d'États civilisés n'exerçant, vis-à-vis d'aucune autre Puissance, le droit actif de légation. Mais il est beaucoup de gouvernements qui n'accréditent de représentants qu'auprès de certains États seulement : ceux avec lesquels ils entretiennent des rapports fréquents et présentant une réelle importance. La Suisse, par exemple, n'est représentée qu'auprès de la France, l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne, l'Italie et les États-Unis. Le Danemark n'a institué de légations qu'auprès de la France, l'Angleterre, la Russie, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Suède et Norvège et les États-Unis d'Amérique. La principauté de Monaco n'entretient que quatre agents à l'étranger : deux à Rome, dont l'un auprès du Saint-Siège et l'autre auprès du Quirinal ; un à Paris et un à Vienne.

Un État qui se refuserait à recevoir les envoyés diplomatiques des autres pays userait assurément d'un droit qui, rigou-

reusement, lui appartient; mais il risquerait fort de se voir considérer comme sortant de la communauté internationale. On conçoit au contraire très bien qu'une Puissance ait des raisons très légitimes pour ne pas admettre les ambassadeurs de tel ou tel gouvernement avec lequel l'entretien de relations lui paraît dangereux ou inutile. L'Angleterre était donc, ainsi que le constate F. de Martens (1), fort mal venue à prétendre imposer en 1878 la réception d'une ambassade anglaise à l'émir d'Afghanistan, sous prétexte qu'il avait antérieurement accueilli une mission russe.

455. — Aujourd'hui, les relations existant en temps de paix entre États civilisés sont telles que chacun est intéressé au plus haut degré à entretenir auprès des autres membres de la Société internationale des représentants permanents, et à recevoir les leurs. Il faudrait à un gouvernement les plus graves motifs pour se soustraire à l'application d'une coutume constante.

Entre les États civilisés et ceux encore barbares ou semi-barbares, la communauté de droit n'est, je l'ai dit déjà, établie que sur un nombre plus ou moins restreint de points. Plusieurs États orientaux, cependant, se sont soumis au droit international moderne en ce qui concerne l'exercice du droit de légation. La Perse, la Chine, le Japon et le Siam accèdent aujourd'hui de véritables ministres publics auprès des Puissances européennes ou américaines, et reconnaissent la qualité, les droits et les privilèges diplomatiques aux envoyés de celles-ci.

§ 3. — *Nomination de l'agent.*

454. — L'exercice du droit d'ambassade actif ou passif n'est qu'une manifestation particulière du droit de souveraineté. Dans un État, c'est donc à la personne ou à l'organisme qui détient le pouvoir souverain qu'il appartient de nommer les représentants à l'étranger. Dans une monarchie soit absolue, soit constitutionnelle, c'est toujours au nom du souverain que

(1) *Op. cit.*, t. II, § 8.

le droit de représentation est exercé. En cas de régence nécessitée par la maladie, l'absence ou la minorité du monarque, c'est encore en son nom qu'il est procédé par le ou les régents à l'exercice de ce droit. Dans les États républicains, le chef du pouvoir exécutif jouit généralement du droit de nommer les agents diplomatiques, avec ou sans l'assistance d'un conseil désigné par la Constitution.

Le droit de légation que nous avons vu plus haut (voir n° 449 bis) appartenir à la Bavière, est exercé aujourd'hui, vu l'état de maladie du souverain, par le régent, mais au nom de ce souverain.

Art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 attribuée, chez nous, au Président de la République seul l'exercice du droit de légation. Rappelons, toutefois, la nécessité de contreseing ministériel.

En Suisse, c'est le *conseil fédéral* qui accrédite les agents diplomatiques.

Aux États-Unis, le droit de légation est exercé par le Président; mais l'assentiment du Sénat lui est nécessaire pour la nomination des agents diplomatiques comme pour celle de tous les fonctionnaires fédéraux.

455. — En règle générale, le souverain a une entière liberté dans le choix de l'agent qui va être appelé à représenter le pays auprès d'une Puissance étrangère. Peu important, en principe du moins, la condition sociale, la religion et la nationalité de la personne désignée pour occuper un poste diplomatique.

Aujourd'hui les États, même ceux soumis à un gouvernement aristocratique, reçoivent et, au besoin, envoient comme ambassadeurs des individus que leur valeur personnelle a élevés au-dessus de la situation médiocre ou même humble dans laquelle ils étaient nés. L'illustration de la naissance, excellente condition de succès lorsqu'elle est jointe à un grand mérite, n'est plus, dans nos sociétés modernes, considérée comme pouvant suppléer à ce dernier. Déjà, d'ailleurs, dans l'histoire diplomatique des siècles antérieurs, nous voyons de simples roturiers, distingués par le savoir, le tact et l'intelligence, occuper des fonctions diplomatiques (1).

(1) La qualité de gentilhomme ou la justification d'un titre plus ou moins élevé dans la hiérarchie nobiliaire pourrait être imposée comme condition absolue par une convention spé-

ciale et formelle entre deux États. C'est ainsi que jadis l'empereur d'Allemagne ne pouvait se faire représenter auprès de la Diète germanique que par un prince.

Citons notamment Jacques Cœur, commerçant de Bourges, auquel Charles VII confia plusieurs missions dont l'une, entre autres, auprès du pape Nicolas V. Ce fut lui qui négocia le rétablissement de l'accord entre le Saint-Siège et le Concile de Bâle (1449).

Citons encore le peintre Rubens qui, bien qu'appartenant à une famille relativement peu élevée, fut chargé par le roi d'Espagne de différentes missions en Angleterre et dans les Provinces-Unies.

La religion professée par une personne ne peut non plus constituer, en droit pur, un obstacle absolu à son envoi, en qualité de ministre public, auprès d'une Puissance chez laquelle une religion différente est dominante. Toutefois, dans la pratique internationale, les gouvernements prennent, autant que possible, soin d'accréditer auprès d'un autre État des représentants appartenant à la confession suivie par la majorité des sujets de cet État. Encore ces errements sont-ils et seront-ils de plus en plus, à raison des progrès de l'indifférentisme en matière religieuse, sujets à bien des dérogations.

Rien ne s'oppose enfin à ce que l'agent diplomatique ne soit pas un national de l'État qui l'envoie. En pratique, à notre époque, les États européens choisissent exclusivement leurs représentants parmi leurs ressortissants. Ils jugent, avec raison, que chez ceux-ci seulement ils sont assurés de rencontrer le dévouement et la connaissance profonde des intérêts du pays nécessités par l'accomplissement d'une mission diplomatique ; mais cette règle n'est pas toujours suivie par les États de l'Amérique du Sud, qui parfois accréditent des étrangers auprès des nations occidentales.

Les fonctions d'agent diplomatique, impliquant une délégation de la puissance publique, ne sauraient, d'après le droit public français, être confiées qu'à ceux qui peuvent participer, au moins indirectement, au gouvernement du pays, c'est-à-dire à ceux qui ont la jouissance et l'exercice des droits politiques. (Voir cependant PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, t. I, p. 339; LEHR, *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires*, n° 91.)

Toutefois, dans l'hypothèse où l'État représenté aurait fixé son choix sur un étranger, encore faudrait-il que cet envoyé n'ait pas tout au moins la nationalité du pays dans lequel il doit exercer ses fonctions. La plupart des nations européennes se refusent aujourd'hui à recevoir à titre de ministre public d'un

gouvernement étranger un de leurs propres nationaux. Le respect des devoirs et obligations qu'impose la nationalité ne saurait en effet se concilier avec l'exercice de fonctions diplomatiques pour le compte d'une Puissance étrangère. De deux choses l'une : ou bien il faudrait que le national accrédité par un État tiers auprès de son propre gouvernement renoncât aux privilèges et immunités inhérents à son caractère diplomatique, et il se mettrait alors dans l'impossibilité de remplir utilement sa mission ; ou bien, s'il prétendait s'en prévaloir, il échapperait ainsi à l'action légitime et à l'autorité de son gouvernement national. Dans un cas comme dans l'autre, il serait constamment exposé à trahir soit les intérêts de sa patrie, soit les intérêts de l'État qu'il représente. On comprend donc très bien le refus généralement opposé par les gouvernements à la réception d'un de leurs nationaux comme représentant d'une Puissance étrangère. Cette règle de conduite, d'abord suivie par les Pays-Bas et par la Suède, a été, dès la fin du dix-huitième siècle, adoptée par la France (1) et consacrée depuis par la plupart des États civilisés tant de l'Europe que des deux Amériques (2).

Aux termes de l'art. 24 du décret du 25 août 1811 « les Français au service d'une Puissance étrangère ne pourront jamais être accrédités comme ambassadeurs, ministres ou envoyés près de notre personne, ni reçus comme chargés de missions d'apparat qui les mettraient dans le cas de paraître devant nous avec leur costume étranger ».

Nombre d'auteurs examinent la question de savoir si des fonctions diplomatiques pourraient être confiées à une femme. Elle me paraît parfaitement oiseuse. On cite, il est vrai, un certain nombre de femmes qui, dans les siècles passés, ont été chargées de certaines négociations pour le compte de l'État. Mais, dans les différents cas rappelés, il s'agissait toujours de

(1) On vit cependant un Français, le comte Pozzo di Borgo, représenter la Russie en France sous la Restauration, et un Français exercer en 1875 les fonctions de ministre du Honduras à Paris.

(2) En 1868 les États-Unis se refusèrent à reconnaître la qualité de ministre de Chine à un nommé H. Buringham, citoyen américain. Ils ne consentirent à traiter avec lui qu'en qualité de commissaire du Céleste Empire.

missions extraordinaires et temporaires. L'histoire ne nous fournit l'exemple d'aucune femme ayant été chargée d'une mission permanente.

456. — Si l'État représenté jouit ainsi d'une liberté presque illimitée dans le choix de son mandataire, la Puissance auprès de laquelle celui-ci est accrédité peut, elle aussi, en usant d'une liberté analogue, se refuser à le recevoir. En général, ce refus sera fondé sur des raisons tirées de la personne même de l'agent, de son caractère, de ses tendances, de ses antécédents politiques, de l'hostilité plus ou moins active qu'il aura précédemment montrée contre le gouvernement auprès duquel il doit remplir sa mission. On peut citer un certain nombre de ministres ou ambassadeurs à la réception desquels, dans les temps modernes, un refus a été opposé.

En 1792, le gouvernement français ayant accrédité auprès du roi de Sardaigne M. de Sémonville, qui passait pour révolutionner l'Italie, Victor-Amédée refusa de le recevoir : « Je ne recevrai pas, s'écria-t-il dès que le nom de l'agent fut prononcé, un jacobin de cette espèce. »

En 1820, Victor-Emmanuel I^{er} refusa pareillement le baron de Martens, envoyé par la Prusse comme ministre à Turin, en alléguant que sa femme était la fille d'un régicide français.

Plus récemment, lorsqu'en 1875 le gouvernement allemand voulut accréditer auprès du Saint-Siège le cardinal de Hohenlohe, Pie IX déclina les propositions qui lui furent faites à cet égard. Il se fonda sur ce que le cardinal faisant partie, comme membre de la curie romaine, du gouvernement de l'Église, aurait pu se trouver dans l'alternative de sacrifier les intérêts de celle-ci à ceux du pays qu'il devait représenter.

457. — Pareil refus, si légitimes que soient les motifs invoqués, est toujours de nature à blesser la susceptibilité de l'État représenté. Pour éviter ces froissements, il est aujourd'hui de coutume internationale qu'une Puissance, avant de procéder à la nomination d'un agent, pressente, sur le choix qu'elle se propose de faire, le gouvernement étranger auprès duquel l'agent doit être accrédité. C'est ce qu'on appelle demander l'*agrément*. La forme dans laquelle l'agrément est demandée et fournie est loin d'être constante. Tantôt l'assentiment formel du souverain étranger est sollicité, tantôt (le plus souvent) on se contente d'annoncer le choix projeté sans exiger aucune réponse, et de laisser passer un certain délai avant de procéder

à la nomination. Le silence gardé par le souverain intéressé, l'absence de toute objection de sa part équivalent alors à l'agrément en prouvant que le ministre annoncé est *persona grata*.

458. — En règle générale, un agent diplomatique ne représente qu'un seul État et n'est accrédité par celui-ci qu'auprès d'une seule Puissance étrangère. Mais il n'en est pas toujours ainsi.

Il arrive quelquefois que, par des raisons d'économie, un État charge de sa représentation auprès d'un gouvernement étranger une personne exerçant déjà une mission pour le compte d'une tierce Puissance. Le consentement de celle-ci doit tout naturellement être préalablement obtenu. Pradier-Fodéré (1) rapporte qu'en 1870 le gouvernement péruvien donna ainsi, avec l'assentiment du cabinet de Washington, mandat aux ministres des États-Unis en Chine et au Japon de le représenter auprès de ces États. Aujourd'hui encore, l'agent russe à Pékin y représente en même temps le Danemark. Le Luxembourg, depuis 1879, était, sauf à Paris, à Berlin et à Bruxelles, représenté par les ministres publics des Pays-Bas.

On voit plus souvent encore un seul représentant accrédité par un État auprès de plusieurs gouvernements différents. C'est même là une pratique généralement suivie par les États orientaux : Perse, Chine, Japon. Mais elle ne leur est pas essentiellement personnelle, et quelques gouvernements européens suivent vis-à-vis de certains autres les mêmes errements.

La France est actuellement représentée dans les trois républiques de Nicaragua, de Honduras et de Guatemala, par un seul ministre qui a le titre de chargé d'affaires et réside à Guatemala.

La république de Costa-Rica n'a également qu'un seul représentant pour la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique.

Un seul ministre représente l'Autriche en Chine, au Japon et dans le royaume de Siam. Enfin le ministre espagnol à Berlin est accrédité en même temps à Suttgard, Dresde et Carlsruhe.

(1) *Op. cit.*, t. III, n° 1252.

§ 4. — *Lettre de créance. — Entrée en fonction.*

459. — L'agent diplomatique qui se présente comme mandataire de l'État qui l'a nommé doit évidemment justifier auprès du souverain qui le reçoit de sa qualité et des pouvoirs qui lui ont été conférés. A cet effet, il est porteur d'une *lettre de créance* et d'un *plein pouvoir* délivrés par son propre gouvernement (1).

460. — La *lettre de créance* est un document émané du gouvernement de l'État représenté, par lequel celui-ci, après avoir fait connaître le nom, les titres, qualités du porteur, l'objet et l'étendue de la mission qui lui est confiée, demande au souverain auprès duquel l'agent doit exercer ses fonctions, d'ajouter foi à ce qu'il dira au nom de son gouvernement.

En général, la lettre de créance est adressée par le souverain de la patrie du ministre au souverain du pays où celui-ci doit résider. Ainsi en est-il pour les trois premières classes de ministres publics (2). Les simples chargés d'affaires, n'étant accrédités qu'auprès du département des affaires extérieures du pays étranger n'emportent qu'une lettre émanée du ministre des affaires étrangères de leur propre patrie et adressée au ministre similaire du pays où ils sont envoyés.

461. — Lorsqu'il s'agit d'un ministre appartenant à l'une des trois premières classes, il est de coutume de lui remettre,

(1) Outre la lettre de créance et les pleins pouvoirs, l'agent diplomatique reçoit de son gouvernement des passeports lui permettant d'établir son identité pendant son voyage et d'obtenir ainsi pour sa personne le respect que comportent les hautes fonctions dont il est investi. A son arrivée dans le lieu de sa résidence, il dépose ces passeports au ministère des affaires étrangères de l'État près duquel il est accrédité. Ils y demeurent jusqu'au jour où, pour une cause quelconque, la mission du ministre prend fin. Ils

lui sont alors restitués pour assurer sa sécurité pendant son voyage de retour. La remise des passeports non sollicitée signifie que le gouvernement local entend rompre avec l'agent les relations diplomatiques et constitue une façon de procéder à son renvoi.

Avant son départ pour son poste, le ministre public reçoit également les *Instructions* de son gouvernement. (Voir sur ce point, n° 467.)

(2) Voir, sur la classification des ministres publics, *infra*, n° 532.

en même temps que la lettre elle-même, une copie authentique de cette lettre, copie dont il fera remise au ministre des affaires étrangères du pays auprès duquel il est accrédité, avant la cérémonie de la présentation de l'original au chef de l'État. Le gouvernement local peut ainsi s'assurer à l'avance qu'il n'est dans la lettre aucun passage, aucune expression de nature à porter atteinte à la dignité du souverain qui doit en entendre la lecture.

462. — La lettre de créance est absolument indispensable à toute personne chargée d'une mission permanente. Par contre, il est des missions transitoires pour lesquelles elle n'est pas exigée. Je citerai comme exemple le cas où des agents diplomatiques, délégués par diverses Puissances, se réunissent en Congrès pour discuter et résoudre une question spéciale et limitée.

463. — Pendant le cours de la mission dont un agent se trouve chargé, il se peut que, pour des causes souvent très différentes, la souveraineté dans l'État qui l'a envoyé, ou dans celui qui l'a reçu, soit passée entre des mains autres que celles qui la détenaient au moment où il a reçu et présenté le titre qui l'accréditait. Il y a lieu de se demander alors si, dans ces circonstances, il peut être considéré comme demeurant, sans avoir à produire de titre nouveau, investi de sa mission, ou si, au contraire, il ne doit pas être muni de nouvelles lettres de créance. La situation ci-dessus prévue d'une façon générale se présentera en pratique dans les hypothèses suivantes :

1° Le souverain qui avait accrédité l'ambassadeur ou celui qui l'avait reçu est mort, ou a abdiqué et a été remplacé conformément à la loi constitutionnelle de l'État ;

2° L'un ou l'autre des deux souverains a été renversé du trône par une révolution.

Dans la première hypothèse, rien n'obligerait théoriquement à la délivrance de nouvelles lettres. Car l'agent tenait ses pouvoirs, non pas précisément de la personne même du souverain, mais du gouvernement que ce souverain personnifiait, gouvernement qui reste le même, malgré et après l'avènement régulier du successeur. Cette solution est consacrée par la pratique

internationale en cas de changement de président dans un pays républicain. Au cas d'avènement d'un nouveau prince dans un État monarchique, la coutume diplomatique depuis longtemps suivie exige au contraire la remise de nouvelles lettres à l'agent.

Exception est faite à cette règle en ce qui concerne les agents envoyés auprès du Pape. Ils n'ont besoin, en cas de vacance du Saint-Siège, d'aucune nouvelle lettre de créance les accréditant soit auprès des cardinaux réunis en conclave, soit auprès du nouveau Pape après son élection. Réciproquement, les agents du Saint-Siège à l'étranger n'ont pas besoin, dans les mêmes circonstances, d'être accrédités à nouveau. Comme le remarque M. Pradier-Fodéré, « le Saint-Siège où réside le pouvoir ne meurt pas ; or c'est le Saint-Siège qui accrédite par l'organe du Pape ; c'est auprès du Saint-Siège que, dans la personne du Souverain Pontife, les agents diplomatiques sont accrédités ».

Lorsque, dans l'un des deux pays, une révolution a substitué un nouveau gouvernement à l'ancien, on comprend très bien que l'agent ait besoin de voir renouveler le titre qui l'accrédite. Le changement de régime politique s'est-il opéré dans la patrie de l'agent ? il est alors peu probable que le nouveau gouvernement accorde sa confiance aux représentants de l'ancien à l'étranger. Est-ce dans le pays de la résidence de l'agent qu'une insurrection a éclaté et triomphé ? le nouveau gouvernement établi doit, pour exercer les droits internationaux dans ses rapports avec la patrie du ministre, être préalablement reconnu par celle-ci. Une des formes simples de cette reconnaissance sera la délivrance de nouvelles lettres autorisant ainsi l'envoyé à entrer en relation avec les détenteurs actuels du pouvoir. Je dois ajouter immédiatement que ce renouvellement n'est point absolument indispensable. L'État représenté pourrait parfaitement autoriser purement et simplement son agent à négocier avec le gouvernement établi, sans avoir besoin de l'accréditer à nouveau. La reconnaissance du nouvel état de choses n'a pas besoin en effet d'être solennelle (1).

464. — En général, les lettres de créance délivrées aux agents diplomatiques chargés d'une mission permanente font

(1) Lorsque l'agent diplomatique est, par son gouvernement, élevé sur place à une classe supérieure, il est également d'usage de lui délivrer de nouvelles lettres de créance.

mention des *pleins pouvoirs* qui leur sont accordés. Le *plein pouvoir* n'est autre chose que l'habilitation à faire tout ce qui est nécessaire à l'exécution du mandat qui a été donné. En cas de mission temporaire, il est généralement l'objet d'un document distinct rédigé dans des formes qui, suivant la coutume diplomatique, varient avec le caractère et la nature de la mission. Ces pleins pouvoirs constituent d'ordinaire le seul titre des envoyés qui doivent représenter un État dans un Congrès appelé à s'occuper d'une question spéciale. Ceux-ci justifient alors de leur mandat et de leur qualité en échangeant leurs pouvoirs dès la première séance.

Les *pleins pouvoirs* peuvent être donnés relativement à telle négociation déterminée. Ils sont alors *spéciaux*. Ils peuvent habiliter l'envoyé pour toutes négociations, quel qu'en soit l'objet : on les dit en ce cas *généraux*. Tels sont ceux mentionnés dans les lettres de créance des agents permanents. Mais, dans un cas comme dans l'autre, à moins de dispositions formelles contraires, l'acte ou les actes passés par l'agent, même dans la limite de ses pleins pouvoirs, sont toujours considérés comme tacitement subordonnés, quant à leur validité, à la ratification du gouvernement du signataire.

465. — Muni de ses lettres de créance et, le cas échéant, de ses pleins pouvoirs, l'envoyé arrivé à son poste doit immédiatement notifier sa présence au ministre des affaires étrangères de sa résidence, et demander par son intermédiaire une audience pour la présentation des lettres qui l'accréditent. Cette notification est faite dans des formes qui varient suivant la classe à laquelle appartient l'agent. Elle présente une réelle importance, parce que le jour où elle a lieu date l'entrée du ministre dans le corps diplomatique local et, suivant ce qui sera dit ultérieurement, y détermine son ancienneté, par conséquent son rang.

Les lettres de créance des envoyés des trois premières classes sont présentées au souverain en observant un cérémonial que l'usage local seul est appelé à régler, et qui varie suivant la classe à laquelle appartient l'agent. Ce cérémonial était autrefois très pompeux. L'ambassadeur avait le droit de

se couvrir à un moment donné, ce qui témoignait qu'il était le parfait représentant de son souverain.

Les chargés d'affaires (envoyés de la quatrième classe) présentent leurs lettres de créance non pas au souverain lui-même, mais au ministre des affaires étrangères auprès duquel ils sont accrédités.

C'est seulement à partir du jour où il a présenté ses lettres de créance que le ministre peut agir et négocier comme représentant de son gouvernement et a droit d'exiger l'observation du cérémonial diplomatique. Je ferai observer ici que le droit à l'inviolabilité reconnu aux ministres publics leur appartient dès leur entrée sur le territoire de l'État, et par conséquent avant toute réception solennelle.

466. — La présentation des lettres de créance est, dans la pratique internationale, suivie de visites aux membres de la famille souveraine, aux principaux fonctionnaires de l'État, ainsi qu'aux autres membres du corps diplomatique, visites dont l'usage local détermine seul l'ordre et le cérémonial.

§ 5. — *Fonctions et devoirs de l'agent.*

467. — Lorsqu'un ministre public va prendre possession de son poste, il reçoit les *instructions* de son gouvernement. Ces instructions ne sont autre chose que des indications fournies soit oralement, soit par écrit, à l'agent, lui déterminant la ligne générale de conduite qu'il devra suivre dans l'accomplissement de sa mission, les intentions de son gouvernement relativement à la solution de telle ou telle difficulté existante ou prévue entre les deux États, etc.

La délivrance d'instructions écrites aussi complètes et aussi claires que possible présentait autrefois une importance bien plus considérable qu'aujourd'hui. A raison de la lenteur des communications, il était en effet fort difficile à l'ambassadeur, surpris au cours de sa mission par la succession rapide d'événements politiques intéressant son pays, de consulter son gou-

vernement et d'en recevoir en temps utile des avis et des ordres. De là la nécessité des instructions les plus prévoyantes et les plus minutieuses au début de la mission. A notre époque, la rapidité avec laquelle s'effectue le transport des dépêches, la facilité des déplacements, en permettant au ministre de demeurer en communication constante avec son gouvernement, ont sensiblement amoindri l'intérêt qui s'attachait à la délivrance des instructions.

Ces instructions générales, données avant l'entrée en fonction, pourront évidemment toujours être modifiées au cours de la mission par de nouvelles instructions. Il arrivera d'ailleurs bien rarement qu'elles prévoient toutes les questions à la solution desquelles l'agent diplomatique sera appelé à s'employer. Relativement aux questions imprévues, des instructions accessoires et accidentelles pourront et devront être sollicitées.

468. — Pour appliquer avec fruit les instructions reçues, il sera de toute nécessité pour l'ambassadeur de connaître aussi exactement que possible l'état des rapports actuels et l'histoire des rapports passés entre sa patrie et le pays où il va résider. L'étude et la consultation des documents ayant trait à ces relations et conservés soit aux archives de la légation, soit à celles du ministère des affaires étrangères, sera pour lui le meilleur moyen d'acquérir une notion exacte des intérêts permanents ou passagers de sa patrie dans les affaires de l'État auprès duquel il est accrédité, intérêts dont il a désormais la lourde charge.

Ainsi préparé à l'accomplissement de ses fonctions, le ministre public ne devra jamais perdre de vue que le but essentiel de sa mission est le maintien des bons rapports entre les deux pays. Il devra se considérer toujours comme étant, avant tout, un conciliateur et un agent de concorde. C'est dans cet esprit exclusivement pacifique qu'il exercera les fonctions si variées dont le droit international moderne l'investit.

469. — On a dit des ministres publics que leur mission tout entière était résumée dans ces trois termes : *observer, négocier, protéger*. On peut, en effet, faire rentrer sous ces

rubriques leurs différentes fonctions. Je m'en tiendrai à cette division, qui, si elle n'a pas le mérite d'être neuve, est au moins parfaitement nette dans sa concision.

470. — I. L'ambassadeur doit tout d'abord *observer* pour le compte de son gouvernement tout ce qui, ostensiblement ou secrètement, se fait ou se passe dans l'État où il réside. Il doit être constamment et exactement informé de la situation politique, économique, intellectuelle et morale du pays, et en prévenir son gouvernement. Pour que celui-ci puisse, dans ses rapports soit avec l'État étranger, soit avec les autres Puissances, se prémunir contre toutes les éventualités de l'avenir, il est indispensable qu'il soit renseigné sur les forces militaires et navales, sur les ressources, richesses agricoles et industrielles, sur les tendances et aspirations ostensibles ou cachées de la société au milieu de laquelle il a placé son agent. C'est à cette condition seulement qu'il sera en situation de suivre, en toute connaissance de cause, la ligne de conduite la plus conforme à ses intérêts; qu'il pourra proposer ou accepter une alliance, conclure des traités de commerce ou de navigation avantageux, au besoin s'opposer en temps utile à l'accomplissement de desseins hostiles.

Pour l'accomplissement de cette première partie de sa tâche, l'ambassadeur devrait, sur bien des points, déployer des connaissances toutes spéciales et techniques qui, presque toujours, lui font défaut et qu'on ne peut d'ailleurs exiger de lui. Si l'État qui l'a nommé se trouve avoir un intérêt considérable à posséder sur ces points des informations précises et détaillées, il envoie généralement, pour assister le chef de légation, des délégués techniques chargés de le suppléer dans sa mission d'observation et d'information. C'est ainsi que nombre d'États adjoignent à leurs légations auprès des grandes Puissances un attaché militaire ou naval, dont la fonction consiste essentiellement à tenir son gouvernement au courant de l'état des forces du pays où il réside, de toutes les modifications qui peuvent être apportées dans la constitution de ces forces, dans leur répartition, leur armement, etc.

471. — Pour se procurer les renseignements et informa-

tions intéressant à un haut degré son gouvernement, le ministre devra souvent user d'adresse. Les intentions ou les actes secrets ne parviendront à sa connaissance qu'autant qu'il les aura surpris. Mais l'adresse qu'il aura déployée pour les surprendre ne devra jamais être entachée de déloyauté. La corruption des fonctionnaires ou des simples nationaux du pays, la provocation de ceux-ci à la trahison par l'appât d'une récompense, sont des manœuvres indignes d'un ministre qui a conscience d'être, dans tous ses actes, le représentant de sa patrie. Il est malheureusement impossible de croire, quelque optimiste fût-on, qu'aujourd'hui la pratique soit parfaitement conforme à ce desideratum. L'importance des fonds secrets alloués dans tous les États au département des affaires étrangères ne permet pas de supposer que les chancelleries ont définitivement renoncé, à cet égard, aux errements du passé.

472. — Tous les renseignements recueillis par l'ambassadeur doivent être par lui transmis avec la plus entière franchise à son gouvernement. A cet effet, ils sont consignés dans des *rapports* adressés au ministre des affaires étrangères.

Dans la pratique, l'agent est tenu d'envoyer au souverain qui l'accrédite (ou plus exactement au ministre des relations extérieures) un rapport à certains intervalles déterminés. Ce rapport est dit *ordinaire*. Lorsque dans l'intervalle de deux rapports ordinaires une communication urgente doit être faite, elle est consignée dans un rapport *extraordinaire*.

Sans recourir à la forme du rapport, l'agent peut évidemment aviser son gouvernement au moyen de simples *dépêches*. La *dépêche* n'est autre chose qu'un acte écrit, rédigé dans la forme la plus simple, et adressé soit par l'agent à son gouvernement, soit par ce gouvernement à son agent. Ce terme ne désigne donc jamais les communications écrites échangées entre deux gouvernements différents ou leurs représentants.

473. II. — *Négociier* au nom de l'État qui l'envoie, et, par suite, *représenter* cet État dans les différents rapports qu'établit le mouvement de la vie internationale avec le pays de sa résidence, telle est la seconde fonction essentielle du ministre pu-

blic. « Négocier, c'est traiter une affaire avec quelqu'un... Les « négociations, en prenant ce mot comme désignant l'action « de négocier, peuvent avoir différents objets : on négocie pour « maintenir les rapports légaux, conventionnels et politiques « qui existent entre les États; on négocie pour proposer et « pour conclure les traités (1). »

474. — Dans un cas comme dans l'autre, c'est avec le ministre des affaires étrangères du pays qui le reçoit que la négociation est entamée et conduite. Cette façon de procéder doit nécessairement être suivie dans les pays soumis au régime constitutionnel, alors même qu'à raison de la classe à laquelle il appartient le ministre a droit de conférer avec le chef de l'État. La même pratique est suivie dans les monarchies absolues. L'intervention personnelle du souverain dans des discussions quelquefois irritantes rendrait impossibles souvent et toujours moins faciles les concessions, les retours en arrière que nécessite, dans bien des cas, une négociation diplomatique.

Les inconvénients de l'intervention *personnelle* du souverain dans les négociations, et, d'une manière plus générale, dans la politique extérieure de l'État, se sont fait sentir à plusieurs reprises sous Napoléon III, à qui on a vivement reproché d'avoir été par trop accessible aux diplomates étrangers. « S'il eût été moins abordable, dit M. Rothan, sa politique aurait été mieux garantie contre les illusions funestes et les cruels mécomptes. » (*La politique française en 1866*, p. 278) Le même auteur cite comme exemple de cette tendance de l'Empereur à traiter les affaires sans l'assistance de ses conseils, le cas du baron de Talleyrand, ambassadeur de France à Turin, protestant contre l'invasion des Marches par les troupes sardes « alors que le comte de Cavour tenait dans sa poche le *fa presto* que M. Farini (l'envoyé de Victor-Emmanuel) avait su arracher à l'Empereur pendant les fêtes de Chambéry ».

Un fait de même nature se passa en 1866. La Prusse demandait à cette époque au gouvernement impérial de reconnaître le principe de la contiguïté des territoires, principe qui devait l'amener à s'annexer, pour relier ses différentes possessions, un territoire d'une population d'environ 300,000 habitants. Le ministre des affaires étrangères, M. Drouin de Lhuys, ayant fait remarquer à l'ambassadeur prussien qu'une pareille prétention était trop grave pour n'être pas débattue et consacrée par l'Europe, le représentant du roi Guillaume se rendit chez l'Empereur, qui non seulement reconnut le principe de la contiguïté des territoires, mais promit d'appuyer la reconnaissance des annexions du

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. III, n° 1354.

Hanovre, de la Hesse électorale, du duché de Nassau et de la ville de Francfort-sur-le-Mein, soit d'une population d'environ 4,500,000 habitants. Le ministre avait refusé le minimum des prétentions prussiennes, et le souverain, sans consulter personne, accordait le maximum.

475. — Les négociations, quelles qu'elles soient, ont lieu *oralement* ou *par écrit*.

C'est généralement par un entretien verbal avec le ministre local des affaires étrangères qu'une négociation est entamée (1). Elle n'est qu'exceptionnellement poursuivie ainsi. L'ambassadeur doit alors, dans ses entretiens avec le chef du département des affaires extérieures, s'attacher à faire valoir, appuyer et compléter les volontés et intentions que son gouvernement lui a transmises par *dépêches*. Copie de ces dépêches est généralement laissée à son interlocuteur, sauf lorsqu'il s'agit de dépêches confidentielles. La remise de ces papiers a pour objet d'éviter toute erreur sur les intentions du gouvernement de l'agent. Souvent le résumé de la conversation, et par conséquent le résultat de l'entrevue, est consigné dans un acte écrit, non signé, qui porte le nom de *note verbale* et a pour but de conserver d'une manière plus fidèle et plus authentique la mémoire des déclarations faites et des idées échangées.

Lorsqu'il s'agit d'une affaire de quelque importance, la négociation entamée verbalement est alors poursuivie par écrit, par un échange de *notes*.

Les *notes écrites*, ou *notes proprement dites*, sont des actes écrits et signés dans lesquels l'ambassadeur, parlant à la troisième personne, expose les demandes, prétentions ou réclamations de son gouvernement, en développe les motifs et la justification. On les qualifie de confidentielles lorsqu'elles sont destinées à rester secrètes. Elles portent le nom de *mémorandum*, *mémoires*, lorsque, dans une forme aussi concise et aussi nette que possible, elles présentent le résumé de l'état d'une

(1) L'inverse se produit le plus souvent, lorsqu'il s'agit d'une question à soumettre à un Congrès ou à une Conférence. C'est alors généralement par la

voie écrite que l'affaire est engagée. Elle est ensuite traitée et discutée verbalement par les plénipotentiaires composant le Congrès ou la Conférence.

question et la formule de la ligne de conduite adoptée par le gouvernement de l'agent.

On donne le nom d'*ultimatum* à l'acte écrit dans lequel sont formulées les prétentions irréductibles du gouvernement du ministre, prétentions dont la non-acceptation entrainera presque toujours la rupture des relations diplomatiques et souvent la guerre entre les deux États (1).

Les notes remises par l'ambassadeur appellent une réponse. En général la réponse est fournie dans une communication écrite adressée par le ministre sollicité à son représentant auprès du gouvernement étranger, chargé de la transmettre à ce gouvernement. L'échange de notes s'effectue ainsi entre les deux gouvernements par l'intermédiaire de leurs agents diplomatiques respectifs.

Il est fort rare en pratique qu'il y ait échange direct entre les ministres des affaires étrangères des deux États.

476. — Dans les négociations quelle doit être la langue employée? La règle imposée par le principe de l'égalité des États est aujourd'hui que chaque État se sert, dans les actes émanés de lui, de sa propre langue et ajoute, par courtoisie, à l'original une traduction dans la langue du pays avec lequel il négocie. — Dans les négociations orales la nécessité fait naturellement la loi, et les deux interlocuteurs sont bien obligés de se servir de la langue qu'ils entendent tous deux. L'adjonction d'interprètes dans des négociations délicates et souvent confidentielles doit autant que possible être évitée.

477. — J'ai supposé jusqu'alors des négociations se poursuivant par la voie normale. Il arrive souvent que, dans une question ayant surgi entre deux États, d'autres Puissances voient leurs intérêts directement ou indirectement engagés à l'adoption de telle ou telle solution.

(1) Sous le nom de *Manifeste* ou *Déclaration* on comprend généralement l'écrit public par lequel un État, avant de passer des négociations à l'action pour faire prévaloir ses prétentions, fournit l'exposé et la justification de celles-ci. Le manifeste est

adressé non plus seulement à l'autre partie dans la contestation, mais aux autres Puissances dont on cherche ainsi l'assentiment. Pareil acte ne saurait donc rigoureusement être rangé parmi les moyens de négociation.

Leurs représentants, après s'être concertés, adressent alors au gouvernement auprès duquel ils sont accrédités une *note collective*, ou un *mémoire commun*, signé de tous, dont l'autorité sera d'autant plus grande qu'il constatera sur un même point la communauté de vues d'un plus grand nombre d'États.

478. — Le règlement d'une difficulté d'intérêt commun pourra également donner lieu à la réunion d'un Congrès ou d'une Conférence (1). On entend par Congrès ou Conférence l'assemblée des représentants désignés par un certain nombre de Puissances pour résoudre une question à laquelle toutes sont intéressées. Dans les Congrès ou Conférences, les négociations sont conduites par voie de discussion verbale entre les ministres composant la réunion. Un procès-verbal de chaque séance est dressé. Il porte le nom de *Protocole*. Il renferme le résumé de la discussion et précise les points sur lesquels on est parvenu à établir un accord. Il doit être approuvé par les plénipotentiaires présents à la séance.

479. — Dans une négociation, ordinaire ou extraordinaire, le représentant d'un État peut être amené à accepter une solution non comprise dans ses pouvoirs. Il ne doit alors le faire que *ad referendum*, c'est-à-dire en réservant l'approbation de son gouvernement. J'ai déjà fait observer que, dans la pratique internationale moderne, tout acte passé par un ministre public, bien que n'excédant pas les pouvoirs de ce dernier, était toujours considéré comme tacitement subordonné à la ratification du gouvernement du ministre.

480. — III. *Protéger* ses nationaux dans le pays de sa résidence, tel est, pour l'agent diplomatique, le troisième objet de la mission qui lui a été confiée. Ce devoir lui incombe concurremment avec les consuls nationaux. C'est à lui qu'appartient la haute surveillance des différents établissements consulaires institués par sa patrie dans l'État où il est accrédité. Lorsque, au lieu même de sa résidence, il n'existe pas de consul national,

(1) Le mot *Conférence* sert à désigner plus spécialement l'assemblée des plénipotentiaires des grandes Puissances. Le Congrès comprend les représentants de toutes les Puissances intéressées, grandes ou petites. Je dois ajouter que cette terminologie n'est pas encore bien assise.

c'est généralement le chancelier de la légation qui, sous sa surveillance, est chargé des attributions consulaires.

A titre de protecteur-né de ses nationaux, le ministre doit appuyer et faire valoir les réclamations qu'ils peuvent avoir à former contre toutes vexations, tous dénis de justice, tous abus de pouvoir, tous dommages injustifiables dont ils auraient eu à souffrir de la part du gouvernement local ou de ses agents. Mais il lui faut, dans les questions qu'il est ainsi appelé à soulever, user de tact et faire preuve de discernement.

Il est tout d'abord de règle absolue qu'il ne peut intervenir qu'auprès du département local des affaires étrangères, et doit s'abstenir avec le plus grand soin d'exercer sur les autorités administratives ou judiciaires du pays une pression qui constituerait une ingérence illicite. D'autre part, il ne doit fournir à ses nationaux son aide et son appui qu'autant que ceux-ci ont vainement épuisé toutes les voies régulières et tous les recours aux autorités locales, pour se faire rendre justice. A peine est-il besoin d'ajouter que la protection accordée n'aura jamais pour objet de soustraire à la justice locale un national coupable. Un malfaiteur, fût-il compatriote de l'agent, ne pourrait prétendre trouver dans l'hôtel de la légation un asile inviolable. J'admettrais cependant la protection et l'asile accordés à un national poursuivi pour crime exclusivement politique, alors qu'il s'agirait de le soustraire à la vengeance du parti vainqueur à la suite d'une guerre civile ou d'une révolution.

481. — La protection, dans les limites et dans les conditions qui viennent d'être déterminées, est due par le ministre à tous les nationaux résidant ou non résidant dans le pays. Aucune distinction ne doit être faite entre les sujets naturels ou natifs de la patrie du ministre et ceux qui ne sont devenus tels que par naturalisation. L'application de ces principes donne en pratique naissance à des difficultés lorsqu'il s'agit de personnes appartenant à la seconde catégorie qui, étant sujets d'origine du gouvernement étranger auprès duquel le ministre est accrédité, sont, malgré leur naturalisation acquise dans la patrie de l'agent, revendiquées encore comme nationaux par ce gouvernement. La dualité de nationalité qui leur est imposée est

alors une cause incessante de conflits entre les deux États qui les réclament. Cette situation se présente surtout pour les individus dont le pays d'origine admet encore le principe de l'allégeance perpétuelle, ou subordonne la validité de la dénationalisation à des conditions rigoureuses presque toujours inobservées. Des conventions diplomatiques peuvent seules aplanir le conflit. C'est ainsi que les États-Unis ont été amenés à traiter avec nombre d'États allemands, relativement à la condition des Allemands naturalisés Américains, et réciproquement des Américains naturalisés Allemands, faisant ensuite retour dans leur patrie d'origine (1).

482. — Aucune condition particulière n'est donc en général nécessaire pour avoir droit à la protection diplomatique. L'individu qui la réclame doit seulement établir par des pièces ou documents dignes de foi (passeports, actes de naissance, certificat de libération du service militaire, livret militaire, etc. qu'il est national du pays que l'ambassadeur représente. Certaines législations (entre autres la législation française) ont institué pour leurs nationaux résidant à l'étranger une immatriculation sur un registre spécial tenu par les chanciers des consulats ou des légations. Cette immatriculation, sur laquelle j'aurai à revenir quand j'étudierai les fonctions des consuls, présente des avantages réels pour ceux qui s'y soumettent. Mais elle n'est pas, en règle générale du moins, obligatoire. Les nationaux non immatriculés ont donc, aussi bien que ceux inscrits sur le registre matricule, le droit de réclamer la protection de leur ambassadeur.

(1) Aux termes de l'art. 1^{er} du traité du 23 février 1868 entre les États-Unis et la Confédération de l'Allemagne du Nord (traité Bancroft), « les nationaux de la Confédération de l'Allemagne du Nord, qui sont devenus par naturalisation citoyens des États-Unis d'Amérique et qui ont habité les États-Unis pendant cinq années consécutives, sont considérés et traités par la Confédération de l'Allemagne du Nord comme

« citoyens américains, et réciproquement ».

Des conventions du même genre ont été conclues depuis par les États-Unis avec divers autres gouvernements : Angleterre (13 mai 1870), Autriche (20 septembre 1870), Bade (19 juillet 1868), Bavière (26 mai 1868), Belgique (16 novembre 1868), Danemark (22 janvier 1872), Hesse (1^{er} août 1868), Wurtemberg (27 juillet 1868).

Il est de règle, dans les chancelleries de légations et de consulats, de refuser la protection aux déserteurs et aux insoumis.

483. — Ce n'est pas toujours exclusivement au profit de ses compatriotes que l'agent diplomatique exerce ses pouvoirs de protection. Cette protection est, dans certains cas, due à des étrangers : dans d'autres cas, sans être due, elle est *possible*.

L'agent *devra* étendre sa protection à d'autres que ses compatriotes quand, ensuite d'un accord intervenu avec un État tiers, son gouvernement aura consenti à ce qu'il prit la charge de la protection des nationaux de cet État : ainsi en sera-t-il quand l'État en question n'aura pas lui-même de représentants dans le pays de la résidence de l'agent, ou quand la guerre survenant entre ce pays et lui aura amené la rupture des relations diplomatiques antérieurement existantes. Il est de coutume alors que le belligérant confie aux représentants d'une Puissance amie la protection de ses sujets résidant sur le territoire de son adversaire.

Sans être due, la protection sera possible quand, dans un pays fréquemment troublé par des révolutions (telles les républiques américaines), les membres du parti vaincu, poursuivis et traqués par les vainqueurs, viendront chercher refuge dans une légation étrangère. Lorsqu'il sera constant pour l'ambassadeur que les réfugiés n'ont à attendre de leurs adversaires ni justice ni pitié, l'humanité fera à celui-ci un devoir de leur donner dans l'hôtel de la légation un asile respecté jusqu'au moment où, la paix étant rétablie et le calme revenu dans les esprits, ils seront assurés de trouver non plus des bourreaux, mais des juges.

Ce principe fut appliqué lors de la guerre civile qui éclata au Chili dans le courant de l'année 1891. Un certain nombre de partisans du président Balmaceda se réfugièrent, après la défaite de leur chef, à la légation des États-Unis, à Santiago. Malgré les demandes réitérées du parti vainqueur, M. Égan, ministre des États-Unis, se refusa à les livrer.

484. — Observer, négocier et protéger constituent les trois objets principaux de la mission diplomatique permanente. Les agents diplomatiques ont en outre généralement un certain nombre d'attributions accessoires sur lesquelles il serait

superflu d'insister. La majorité des législations modernes les autorise à remplir au profit de leurs nationaux les fonctions d'officiers de l'état civil ou de notaires (1).

Leur compétence toutefois ne doit être reconnue qu'autant que toutes les parties à l'acte ont la nationalité de l'État représenté. Application de cette règle est faite par la jurisprudence française, notamment en cas de célébration d'un mariage (2). Je dois toutefois ajouter qu'en matière matrimoniale particulièrement, nombre de législations étrangères apportent, pour des raisons d'intérêt pratique, une exception aux principes précédents et reconnaissent la validité de l'union célébrée devant l'agent diplomatique de l'une des parties contractantes, quelle que soit d'ailleurs la nationalité de l'autre (3).

Les agents diplomatiques sont aussi généralement chargés de légaliser les signatures apposées à l'étranger sur des actes destinés à être produits devant les autorités administratives ou judiciaires de leur pays.

Ils délivrent à leurs concitoyens résidant dans le pays et désirant se rendre à l'étranger, les passeports encore exigés par certains gouvernements, et visent ceux délivrés par l'autorité locale aux indigènes se rendant dans l'État qu'ils représentent.

485. — Dans l'accomplissement de ses fonctions, l'agent est en outre astreint à un certain nombre d'obligations présentant un caractère négatif.

(1) Art. 48, C. civ. — Ordonnance de 1681, liv. I^{er}, t. II, art. 4.

(2) Voir trib. Seine, 21 juin 1873 (J. I. P. 1874, p. 71). — Trib. Epinal, 14 août 1889 (*Dictionnaire de droit international privé, Supplément*, 1890, v^o *Mariage*, n^o 9). — Trib. consul. de Constantinople, 12 septembre 1890 (*Revue pratique de droit international privé*, 1891, p. 410).

(3) *Sic*, Loi anglaise du 28 juillet 1849. — Loi allemande du 6 février 1875, art. 85. — Loi consulaire italienne du 28 janvier 1866, art. 29. — Loi néerlandaise du 25 juillet 1871.

— Loi suisse du 24 décembre 1874, art. 12. — Loi belge du 20 mai 1882. — Ces textes, ou bien confèrent directement aux agents diplomatiques et consulaires le droit de procéder dans certains pays (pays d'Orient en général) aux mariages entre nationaux et étrangers, ou bien disposent simplement que ce droit pourra être, par le gouvernement, conféré aux ministres et consuls envoyés dans tel ou tel État. (Voir *infra*, n^o 562, les développements relatifs aux attributions des consuls à cet égard.)

Il est tenu tout d'abord à une discrétion absolue. Rien de ce qui concerne les négociations entamées et pendantes entre son gouvernement et le gouvernement local ne doit transpirer au dehors.

Il lui faut s'attacher essentiellement à ne blesser en rien l'État qui l'a reçu, et, dans ce but, respecter les coutumes, voire les préjugés locaux. Ministre de paix et de concorde, il doit soigneusement s'interdire tout acte qui pourrait être considéré comme portant atteinte aux droits ou à la dignité du pays où il réside. C'est donc pour lui une obligation stricte de ne s'immiscer en rien dans les affaires intérieures et dans les querelles qui agitent les habitants. Le gouvernement au détriment duquel il aurait contrevenu à ce devoir, serait autorisé à demander son rappel, et, le cas échéant, à procéder à son renvoi en lui remettant ses passeports.

En France, l'art. 80 du Code pénal prévoit et punit le fait, par un agent du gouvernement ou par toute personne instruite officiellement ou à raison de son état des secrets d'une négociation, d'*avoir livré* ces secrets aux agents d'une Puissance étrangère ou ennemie. Il semble donc que la seule divulgation, en dehors des conditions spéciales formulées au texte, ne serait pas punissable.

Le comte d'Arnim, diplomate allemand, qui fut ambassadeur à Rome de 1864 à 1870, et à Paris après la paix de Francfort, méconnut complètement ses devoirs lorsqu'il livra à la publicité sa correspondance diplomatique relative au concile du Vatican et aux affaires religieuses. Aussi, lors de la révision du Code pénal allemand par la loi du 26 février 1876, le chancelier fit-il ajouter à l'art. 353 une disposition (*article Arnim*) prévoyant et réprimant la violation du secret professionnel par les agents diplomatiques.

Le comte d'Arnim manqua encore aux devoirs de tout agent diplomatique lorsque, en 1873, au cours de sa mission à Paris, il intrigua avec les légitimistes français pour le rétablissement de la royauté.

On peut en dire autant du délégué apostolique et envoyé extraordinaire du Saint-Siège près la république Argentine. A la suite du vote d'une loi, en date du 8 juillet 1884, qui proclamait le principe de la laïcité de l'instruction primaire, l'interdit avait été jeté par l'autorité ecclésiastique sur une école normale de jeunes filles. Sollicité d'obtenir le retrait de cette mesure, le délégué apostolique n'y consentit que sous certaines conditions relatives à l'administration de l'école. Le gouvernement argentin considéra cette manière d'agir comme une immixtion dans les affaires intérieures du pays et remit ses passeports à l'envoyé du Pape.

Un incident du même genre s'est produit plus récemment entre les États-Unis et l'Angleterre. Le ministre anglais à Washington, lord Sackville, avait, lors des élections de 1888 à la présidence et à la vice-présidence des États-Unis, indiqué, dans une lettre rendue publique, la ligne de conduite que devait,

à son avis, suivre le parti favorable à l'Angleterre, dans les différends existant entre ce dernier pays et l'Union à propos des pêcheries de la mer de Behring. Le gouvernement fédéral s'émut de cette ingérence d'un ministre étranger dans la politique intérieure du pays. Il demanda son rappel et, ne l'ayant pas obtenu assez vite, il remit ses passeports à l'envoyé anglais.

§ 6. — *Privilèges et immunités des agents diplomatiques.*

BIBLIOGRAPHIE. — Aux ouvrages cités au début de la matière, *adde* : CROUZET, *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction civile et criminelle des agents diplomatiques.* — DEMANGEAT, *De l'immunité des agents diplomatiques*, J. I. P. 1875, p. 89. — DESJARDINS, *Conclusions devant la Cour de cassation* (arrêt du 19 janvier 1891), J. I. P. 1891, p. 37. — FOELIX, *De l'exterritorialité du ministre public, et particulièrement de la prohibition de saisir les objets mobiliers garnissant l'appartement pris à loyer* : *Revue de droit français et étranger*, t. XII, p. 31. — ODIER, *Des privilèges et immunités des agents diplomatiques en pays de chrétienté.* — OLIVI, *Sull'invulnerabilità degli agenti diplomatici*; du même, *Dell'indipendenza dell'invitato diplomatico et della sua immunità nelle materie civili*; du même, *Dell'immunità dell'agente diplomatico nelle materie penali.* — LAURENT, *Le droit civil international*, t. III, nos 1 à 89. — SLATIN, *De la juridiction sur les agents diplomatiques*, J. I. P. 1884, p. 329 et 463. — VERCAMER, *Des franchises diplomatiques et spécialement de l'exterritorialité*, Paris et Bruxelles, 1891. — VILLEFORT, *Privilèges diplomatiques*; *De la renonciation au privilège d'exemption de la juridiction* : *Rev. crit.*, 1858, p. 124.

486. — Si haut qu'on remonte dans l'histoire de l'humanité, on voit une véritable inviolabilité reconnue à la personne des ambassadeurs. La Bible nous montre David tirant une vengeance terrible des Ammonites, qui avaient outragé les messagers qu'il leur avait adressés. En Grèce et à Rome, l'offense commise envers un envoyé étranger est considérée comme un véritable sacrilège. *Sancti habentur legati*. Dans les sociétés anciennes, le respect dont ils sont entourés présente un caractère véritablement religieux. Les ambassadeurs, en effet, sont à la fois les délégués de leur cité, et ceux des dieux de cette cité; leur mandat ne leur a été conféré qu'avec l'assentiment de la divinité consultée dans des sacrifices; les traités qu'ils signeront n'auront de valeur qu'autant que, dans l'acte religieux qui les consacrera, la ratification de cette divinité apparaîtra.

Malgré la disparition nécessaire de ces idées après l'éta-

blissement du christianisme, les privilèges et immunités reconnus aux envoyés diplomatiques persistent et reçoivent même des extensions pendant la durée du moyen âge. En 1151, le décret de Gratien apporte l'adhésion du droit canonique au principe de l'inviolabilité des ministres publics.

Mais jusqu'au moment où les légations permanentes s'établissent définitivement, la détermination exacte de la situation particulière qui doit leur être faite dans l'État présente trop peu d'importance pratique pour occuper sérieusement les jurisconsultes et les publicistes. C'est au dix-septième siècle seulement que Grotius (1), dans son *Droit de la paix et de la guerre*, cherche à préciser leurs immunités et à les justifier rationnellement. Cette question, à laquelle la coutume alors nouvelle des missions permanentes donnait un intérêt pratique, est reprise et étudiée à nouveau par presque tous les publicistes qui, après Grotius, traitent des relations entre États. On cherche entre les différents privilèges déjà consacrés par la pratique internationale un lien commun, et, dans le désir de synthétiser, on forge alors la fiction de l'*extritorialité*. L'agent est soustrait d'une façon à peu près absolue à l'autorité et à l'action du souverain près duquel il exerce ses fonctions, parce qu'il est censé continuer à résider dans sa patrie. De cette idée d'extritorialité on va faire découler presque tous les privilèges et immunités reconnus aujourd'hui encore aux ministres publics : inviolabilité de la personne, immunité de la juridiction criminelle et de la juridiction civile, exemption des impôts personnels, des voies d'exécution forcée, droit au culte privé, etc. Les conséquences exorbitantes auxquelles son application rigoureuse est susceptible de conduire, certains avantages excessifs qu'elle prétend justifier, et qu'on a pu ainsi lui imputer bien qu'ils ne soient pas nés d'elle, la tendance égalitaire des sociétés modernes, l'affaiblissement du prestige attaché aux plus hautes fonctions, ont produit, dès la seconde moitié de ce siècle, dans la doctrine tout au moins, un mouvement de réaction contre l'idée de l'extritorialité

(1) Liv. II, chap. XVIII, §§ 4-11.

des ambassadeurs et contre les immunités considérables que la pratique internationale leur attribue encore.

Il me faut faire connaître tout d'abord la situation qui leur appartient dans les États modernes. Quand je l'aurai exposée, alors seulement une étude critique des différents éléments qui la constituent et de la fiction d'exterritorialité sera possible.

487. — Le principe qui domine et justifie la situation toute particulière que les ministres publics peuvent revendiquer dans l'État où ils exercent leurs fonctions, est celui de la nécessité même de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir local. Appelé sans cesse par sa mission à formuler, auprès du gouvernement du pays qui le reçoit, des réclamations, des exigences, à surprendre ses desseins et à les traverser quand ils sont contraires aux intérêts de sa patrie, l'ambassadeur serait dans l'impossibilité de remplir son mandat s'il n'échappait entièrement à l'autorité et à l'action de ce gouvernement. La nécessité de son indépendance a été admirablement mise en relief par Montesquieu : « Le droit des gens a voulu que
« les princes s'envoyassent des ambassadeurs; et la raison,
« tirée de la nature des choses, n'a pas permis que ces ambas-
« sateurs dépendissent du souverain chez qui ils sont envoyés,
« ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les
« envoie, et cette parole doit être libre. Aucun obstacle ne
« doit les empêcher d'agir. Ils peuvent souvent déplaire parce
« qu'ils parlent pour un homme indépendant; on pourrait leur
« imputer des crimes, s'ils pouvaient être punis pour des
« crimes; on pourrait leur supposer des dettes, s'ils pou-
« vaient être arrêtés pour dettes. Un prince qui a une fierté
« naturelle parlerait par la bouche d'un homme qui a tout à
« craindre (1). »

488. — Les privilèges aujourd'hui reconnus aux agents diplomatiques peuvent être rangés dans trois catégories :

- 1° Inviolabilité ;
- 2° Immunité de juridiction ;
- 3° Privilèges de courtoisie.

(1) *Esprit des lois*, liv. XXVI, chap. XXI.

I. INVIOIABILITÉ.

489. — L'inviolabilité est assurément le privilège le plus ancien, le plus incontesté et le plus incontestable des ambassadeurs.

Elle s'applique soit à la personne, soit à la demeure de l'agent.

A. — *Inviolabilité de la personne.*

490. — L'idée de l'inviolabilité d'une personne suppose que cette personne ne peut être légitimement l'objet d'aucune action coercitive, et que protection doit lui être assurée contre toute atteinte à sa vie, à sa liberté, à son honneur, etc. Dans nos sociétés modernes, qui proclament le principe de la liberté individuelle et reconnaissent à tous le droit à la protection de la loi, toute personne est inviolable. Quelle est donc cette inviolabilité spéciale qui est reconnue aux ambassadeurs? Pour la comprendre, il faut la comparer à celle du citoyen ordinaire. Dans tout État, la constitution ou la loi permettent d'apporter, dans certains cas et dans certaines conditions, des restrictions à la liberté des citoyens, d'exercer exceptionnellement sur eux une action coercitive. Pour les ministres publics, pas de restrictions possibles! pas de coercition admissible! Leur inviolabilité, à ce premier point de vue, est absolue. Ce n'est pas tout encore. Pour en assurer le respect par tous, une protection toute particulière leur est accordée; les atteintes qui pourraient leur être portées, ou font l'objet d'incriminations spéciales, ou sont réprimées d'une façon exceptionnellement rigoureuse.

Impossibilité de toute action coercitive et obligation de la protection la plus vigilante, tels sont, pour l'État qui reçoit l'agent, les effets directs de l'inviolabilité dont celui-ci jouit quant à sa personne.

Voyons maintenant les applications de ces deux idées qu'a consacrées la pratique internationale.

491. — *Impossibilité de toute action coercitive.* Aucun acte

de coercition n'est possible, soit sur la personne même de l'ambassadeur, soit sur les choses lui appartenant ou servant à l'accomplissement de sa mission.

Il en résulte :

1° Que sous aucun prétexte l'ambassadeur ne peut être arrêté dans l'État où il exerce ses fonctions. Ce principe a été législativement consacré en France par un décret du 13 ventôse an II encore en vigueur. Les agents diplomatiques de Malte et de Genève, ayant été arrêtés comme conspirateurs par les soins de municipalités trop zélées, des réclamations furent adressées au Comité de salut public. Saisie de l'affaire, la Convention n'hésita pas à interdire « à toute autorité constituée, « d'attenter en aucune manière à la personne des envoyés « étrangers », les réclamations élevées contre eux devant être portées au Comité de salut public (1), seul compétent pour y faire droit.

Alors même que la guerre surviendrait entre la patrie de l'agent et l'État où il réside, la liberté la plus entière et le respect le plus absolu devraient lui être assurés pendant tout le temps qui lui serait nécessaire pour quitter le territoire. La coutume, suivie autrefois par la Porte, d'enfermer au château des Sept Tours les ambassadeurs des pays avec lesquels elle était en guerre, constituait donc la violation flagrante d'une règle de droit international reçue déjà dans l'antiquité.

L'histoire de la fin du siècle dernier nous présente deux cas dans lesquels il fut porté atteinte au principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques.

En 1799, Bacher, envoyé français près la diète de Ratisbonne, fut arrêté et conduit sous escorte aux avant-postes français, par ordre de l'archiduc Charles.

Vers le même moment, les négociations qui se poursuivaient à Rastadt, en exécution de l'art. 20 du traité de Campo-Formio, ayant été rompues à la suite de l'entrée d'un corps russe sur le territoire allemand, les plénipotentiaires français résolurent de quitter la ville; mais à peine avaient-ils franchi les fortifications qu'ils furent attaqués par des hussards autrichiens. Deux d'entre eux furent tués, le troisième réussit à rentrer dans la ville.

Plus récemment, en 1878, le ministre italien au Venezuela, ayant voulu enfreindre la consigne d'un factionnaire, bien qu'il en eût été averti, fut frappé

(1) Aujourd'hui ministère des affaires étrangères.

par l'officier commandant le poste, auquel sa qualité était inconnue. Sur les réclamations du cabinet de Rome, le gouvernement vénézien décida que l'officier serait puni, et que les troupes défileraient en grande tenue devant la maison de l'envoyé italien. Le gouvernement italien ne se tint pas pour satisfait et exigea que le drapeau italien fût salué par des salves d'artillerie. N'ayant pas eu gain de cause à cet égard, son représentant quitta le territoire de la République. L'incident se termina par la punition de l'officier coupable.

On peut toutefois faire remarquer que l'agent diplomatique italien s'était volontairement exposé à la voie de fait dont il avait été la victime, et qu'on se trouvait ainsi dans l'un des cas où l'inviolabilité ne peut être invoquée. (Voir *infra*, n° 496.)

Ce n'est pas seulement sur la personne même de l'agent que tout acte de coercition est impossible. Les choses lui appartenant ou servant à l'accomplissement de sa mission sont également soustraites à toute action coercitive du gouvernement local.

Par application de ce principe, on voit dans tous les pays, même dans ceux où le respect du secret des correspondances privées n'est pas une obligation absolue pour le gouvernement, les lettres et dépêches portant un cachet diplomatique réputées absolument inviolables.

Lorsque, au mois de septembre 1870, Paris fut investi par l'armée allemande, les diplomates étrangers résolurent de rester dans la capitale jusqu'au moment où, « selon l'usage diplomatique, la notification du bombardement aurait été reçue ». En attendant ils sollicitèrent pour les courriers emportant la correspondance destinée à leurs gouvernements respectifs, l'autorisation de franchir les lignes prussiennes. M. de Bismarck, à qui cette demande fut transmise par l'intermédiaire de M. Jules Favre, mit comme condition à cette autorisation que les lettres seraient ouvertes. Seul le ministre des États-Unis, qui était chargé de la protection des intérêts allemands, fut admis à expédier son courrier sans restriction. Les autres diplomates protestèrent et refusèrent de souscrire aux exigences de M. de Bismarck.

Cette manière d'agir, contraire aux principes les plus certains du droit des gens, n'était pas, il est bon de le remarquer, le fait du gouvernement français, qui n'exerçait plus la souveraineté autour de Paris, à raison de l'investissement de cette ville. (Voir sur cet incident, Archives diplomatiques, 1871-1872, t. II, p. 646, 656, 709, 750.)

En fait, l'intérêt que présente, dans certaines circonstances, pour un État, la connaissance des vues échangées entre un ambassadeur et son gouvernement est tel, que les ministres publics ont toujours à craindre la violation du secret de leur

correspondance. L'emploi d'un chiffre (1), ou mieux encore celui de courriers particuliers, suivant la gravité des cas, constitue une garantie jugée aujourd'hui encore nécessaire par la diplomatie.

492. — La conséquence principale de l'impossibilité d'exercer une action *coercitive sur les choses appartenant à l'agent ou servant à l'accomplissement de sa mission* est assurément l'insaisissabilité de ces choses. Cette insaisissabilité est généralement considérée comme étant une dépendance du privilège d'immunité de juridiction en matière civile ou criminelle, la poursuite ou saisie n'étant d'ordinaire que la mise en œuvre d'un jugement. Je crois ce point de vue inexact, et préfère rattacher l'insaisissabilité à l'inviolabilité proprement dite. Je ferai observer, à l'appui du système que j'adopte, qu'une saisie ne suppose pas nécessairement un jugement à exécuter. Un titre exécutoire, quel qu'il soit, suffit en effet pour que normalement il puisse y être procédé. J'ajouterai que, même dans les cas où le ministre public se trouverait, conformément aux règles qui seront ultérieurement développées, soumis à la juridiction locale, l'insaisissabilité des biens lui appartenant subsisterait.

L'insaisissabilité est-elle une règle absolue, applicable à tous les biens de l'ambassadeur, quelle que soit leur nature, mobilière ou immobilière? Le droit des gens moderne distingue entre la saisie des meubles et celle des immeubles. L'insaisissabilité des meubles est la règle : « Pour ce qui est de ses « meubles, nous dit Grotius, ils sont censés être autant de « dépendances de sa personne. » On discute aujourd'hui sur le point de savoir si toutes les choses mobilières appartenant au ministre, même celles dont la possession ne présente aucune corrélation avec l'exercice des fonctions diplomatiques, doivent bénéficier de l'insaisissabilité. Les tendances de la doctrine moderne semblent être, à cet égard, plutôt restrictives qu'ex-

(1) Les restrictions ou prohibitions insérées soit dans les lois particulières de différents États, soit dans les conventions télégraphiques internationa-

les, relativement à l'envoi de dépêches chiffrées, ne sont pas applicables aux télégrammes envoyés aux ambassades ou par elles.

tensives (1). Toutefois, hors le cas peu fréquent où l'agent exercerait un commerce, cas dans lequel j'admettrais la possibilité de saisir les marchandises faisant l'objet de ce commerce, la distinction proposée me semble d'une application bien difficile en pratique. Je la crois dangereuse, en ce sens qu'elle fournirait trop souvent un prétexte pour porter une atteinte indirecte à la parfaite indépendance des ambassadeurs. On a beau prétendre qu'au point de vue juridique leur personne peut se dédoubler; il n'en est pas moins vrai qu'en fait ces deux personnes n'en forment qu'une seule, et que la coercition indirecte exercée sur l'une porte infailliblement atteinte à l'indépendance de l'être tout entier (2).

Application de cette idée doit être faite à toutes les saisies mobilières, et particulièrement à la saisie-arrêt. On ne pourrait pratiquer de saisie-arrêt sur des deniers appartenant à des agents diplomatiques. On ne pourrait même former opposition entre leur mains.

Un conflit s'est élevé à cet égard en 1839, entre la Prusse et les États-Unis. Le propriétaire de la maison habitée par le représentant des États-Unis à Berlin émit la prétention de retenir les meubles du ministre américain pour se garantir des indemnités dues par celui-ci à raison du mauvais état où se trouvaient les lieux loués. Sur les réclamations du cabinet de Washington, le gouvernement prussien soutint que les immunités diplomatiques ne pouvaient être étendues à ce cas, la rétention des meubles par le propriétaire découlant en réalité du contrat de bail auquel le droit prussien faisait produire cet effet. On répondit très justement que l'immunité diplomatique consiste précisément à soustraire l'agent qui peut s'en prévaloir à l'empire de la loi locale. Les meubles retenus ayant été restitués volontairement à qui de droit, l'affaire n'eut pas d'autre suite.

La jurisprudence française a eu à se prononcer sur le point de savoir si une saisie-arrêt peut être pratiquée sur un agent diplomatique. La femme du chargé d'affaires de la République de Saint-Marin avait formé une demande en séparation de corps contre son mari, le comte de Bruc, et avait obtenu du président du tribunal de la Seine une ordonnance l'autorisant à pratiquer des saisies-

(1) Voir notamment, WHEATON, *Éléments de droit international*, t. I, p. 203, § 17. — DE MARTENS, *Guide diplomatique*, t. I, p. 102, § 31. — DALLOZ, *Répertoire*, v° *Agent diplomatique*, n° 110 et suiv.

(2) La jurisprudence française n'a pas eu encore (à ma connaissance, du

moins) l'occasion de se prononcer sur la question. Mais les solutions données par elle, en ce qui concerne l'étendue de l'immunité de juridiction (voir *infra*, n° 498 et suiv.), autorisent à croire qu'elle consacrerait la solution proposée au texte.

arrêts entre les mains de divers banquiers, à l'effet de se garantir du montant de ses reprises. Sur la demande du comte de Bruc, qui invoqua sa qualité d'agent diplomatique, l'ordonnance fut rapportée. (29 septembre 1880, J. I. P. 1881, p. 514. Voir dans le même sens et aussi à propos d'une saisie-arrêt, Trib. civ. Seine, 10 janvier 1889, R. P. I. P. 1889, v^o *Agent diplomatique*.)

L'insaisissabilité, qui est la règle en matière mobilière, devient au contraire l'exception lorsqu'il s'agit des immeubles appartenant à l'ambassadeur. On reconnaît généralement compétence aux autorités locales pour procéder à leur saisie. C'est un principe admis partout que les immeubles, composant le territoire et, par suite, constituant la base fondamentale de l'État, doivent être soumis exclusivement à l'autorité et à l'action du pouvoir local, quelles que soient d'ailleurs la personne, la nationalité et la qualité du propriétaire. Dans toutes les questions relatives à eux, la souveraineté territoriale et l'ordre public local sont intéressés. On comprend donc qu'en règle générale l'État n'abdique pas ici sa compétence, alors même que le propriétaire d'un immeuble se trouverait être le représentant d'un gouvernement étranger. La pratique internationale n'apporte à cette règle qu'une dérogation. Seul, l'hôtel occupé par l'ambassadeur doit être considéré comme insaisissable. La possibilité d'en faire l'objet d'une saisie immobilière et d'en expulser ainsi le ministre qui l'occupe porterait, en effet, une atteinte trop directe à l'indépendance et à la liberté de celui-ci. La jouissance paisible et assurée de l'immeuble affecté à sa résidence est, au premier chef, une condition indispensable au libre exercice de ses fonctions.

495. — On a vivement critiqué la distinction ainsi faite entre les meubles et les immeubles au point de vue de la possibilité d'une exécution forcée. Il est certain qu'il y a une sorte d'*inelegantia juris* à voir autoriser à l'encontre de l'agent diplomatique la saisie immobilière, que presque tous les législateurs réputent la plus grave et entourent, pour ce motif, d'entraves et de formalités nombreuses, tandis qu'on proclame l'impossibilité de procéder aux voies d'exécution mobilière considérées, en droit commun, comme causant au saisi une atteinte moindre et, partant, comme devant être entourées de

moins de restrictions (1). La distinction proposée par certains auteurs, en matière de saisie mobilière, et précédemment indiquée (voir n° 492), rendrait, il est vrai, à la logique ses droits en cette matière et établirait une certaine unité dans les solutions données. Malheureusement l'arbitraire qu'elle comporte et, par là même, les dangers qu'elle présenterait pour l'indépendance des ministres publics ne permettent guère d'en préconiser l'adoption par la pratique internationale.

494. — *Droit de l'agent à une protection particulière.* — Du caractère inviolable de la personne du ministre public résulte, pour l'État qui le reçoit, l'obligation stricte de prendre des mesures particulières pour empêcher toute atteinte à sa vie, à son honneur, à sa liberté, etc. Une protection toute spéciale lui est due. L'État qui ne prendrait pas les mesures préventives exigées par la situation pour empêcher toute atteinte à la personne d'un ambassadeur ou à la dignité du gouvernement qu'il représente, manquerait à ses devoirs et s'exposerait à une demande légitime de réparations ou d'excuses de la part de ce gouvernement.

Si, malgré les mesures prises, un tort ou un outrage ont été commis, le premier devoir du gouvernement local est alors de poursuivre et d'assurer la punition exemplaire des coupables, sans préjudice des réparations auxquelles il ne peut ensuite se soustraire.

On a vu plus haut que l'officier vénézuélien qui s'était permis des voies de fait sur la personne de l'envoyé italien fut puni, et que satisfaction fut accordée à cet égard au gouvernement italien. (Voir n° 491.)

Plus récemment, en 1885, à la suite de l'émoi que produisit en Espagne l'affaire des îles Carolines (voir sur cet incident, *suprà*, n° 130), l'écusson et la hampe du drapeau se trouvant à la façade du palais de l'ambassade d'Allemagne à Madrid furent arrachés et trainés dans la boue. Le cabinet espagnol fit, à raison de ces faits, des excuses au gouvernement allemand, et les coupables furent condamnés. (8 mai 1886.) Il est à remarquer que cette condamnation fut prononcée pour violation du domicile de l'ambassadeur; mais en réalité il s'agissait d'un simple outrage à la personne de celui-ci et au gouvernement par lui représenté.

(1) Voir notamment ODIER, *op. cit.*, p. 250.

Dans nombre de législations, la répression des attentats commis contre la personne, l'honneur ou la réputation des ministres étrangers est particulièrement rigoureuse (1).

En France, le législateur s'est attaché, dans les lois qui ont successivement régi la presse, à assurer, en facilitant les poursuites et en édictant une aggravation particulière des peines, le respect de la dignité et de la réputation des agents diplomatiques accrédités auprès du gouvernement (2).

495. — Le droit à l'inviolabilité de sa personne appartient, en règle générale, à l'ambassadeur à dater du jour où il a pénétré sur le territoire de l'État auprès duquel il est accrédité et a fait connaître la haute mission dont il est investi. Il peut donc s'en prévaloir même avant la remise solennelle de ses lettres de créance (3). En sens inverse, il ne le perd pas par le seul fait de la remise de ses lettres de rappel, mais doit en jouir pendant tout le temps qui, raisonnablement, lui est nécessaire pour préparer et effectuer son retour dans sa patrie.

496. — L'inviolabilité de la personne des agents diplomatiques est-elle absolue? N'est-il pas des limites qui peuvent y être apportées et, par conséquent, des cas où une atteinte à la personne de l'agent pourra être réputée légitime?

(1) Voir Code pénal allemand, article 104; Code pénal autrichien, art. 494; Code pénal de Suède, chap. VIII, art. 27-29; Code pénal néerlandais, art. 118; Code pénal de Belgique, art. 123; Code pénal portugais, art. 159. Les art. 84-85 du Code pénal français rentrent dans le même ordre d'idées.

(2) L'art. 37 de la loi du 19 juillet 1881 punit l'outrage commis publiquement envers les envoyés diplomatiques accrédités près du gouvernement de la République, d'un emprisonnement de huit jours à un an, et d'une amende de 50 francs à 2,000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Aux termes de l'art. 47-5°, dans le cas d'outrage envers les agents diplomatiques étrangers, la poursuite a lieu,

soit à leur requête, soit d'office sur leur demande adressée au ministre des affaires étrangères et par celui-ci au ministre de la justice. Lorsque la victime est un simple particulier, la poursuite ne peut avoir lieu que sur la plainte de la personne offensée ou diffamée (art. 60-1°). Dans un cas comme dans l'autre, la Cour d'assises est la juridiction compétente.

(3) Il a été toutefois jugé en France que l'agent étranger ne pouvait invoquer les dispositions protectrices des lois sur la presse qu'après avoir remis au chef de l'État ses lettres de créance. C'est alors seulement qu'il est véritablement accrédité auprès du gouvernement français, condition imposée par le législateur. (Voir notamment Cass., 24 mai 1879, S. 1880. 1. 137.)

Il est certaines hypothèses dans lesquelles le droit à l'inviolabilité doit être considéré comme ne pouvant être utilement invoqué. Je citerai les suivantes : un ministre public commet vis-à-vis d'un particulier une agression qui met ce dernier en cas de légitime défense ; il se mêle volontairement à une émeute et combat dans les rangs de l'un ou de l'autre parti ; il accepte un duel ; il livre au public des œuvres littéraires signées de lui. Suivant le cas, il est frappé, blessé, ou maltraité par la critique. Il est bien évident que les atteintes qu'il a reçues ont été, en quelque sorte, cherchées par lui, qu'il s'y est sciemment exposé et que, par suite, elles ne peuvent donner lieu de sa part à aucune réclamation.

Mais que décider au cas où l'agent mettrait à profit sa présence dans l'État pour comploter contre la sûreté de celui-ci, y fomenteur des rébellions, conspirer contre sa sûreté intérieure ou extérieure ? Quelles sont alors les mesures que pourrait prendre contre lui le gouvernement local menacé ? Il est incontestable que son premier soin et son premier devoir seront de demander le rappel du ministre. Il pourrait, en cas d'urgence, aller plus loin, et serait autorisé à le faire arrêter, ou tout au moins garder à vue et reconduire sous escorte à la frontière, car il se trouverait alors en état de légitime défense. La reconnaissance du bénéfice de l'inviolabilité n'est d'ailleurs que le résultat d'une convention tacite entre États. Elle est subordonnée implicitement à cette condition que le ministre n'en abusera pas pour porter atteinte aux droits légitimes du souverain qui le reçoit. Le manquement à cette condition peut être considéré comme une renonciation au privilège que, seul, l'espoir légitime de son observation explique et justifie. Est-il besoin d'ajouter que l'État ne devra user de ce moyen extrême qu'à la dernière limite et en cas de danger immédiat ? Hors ce cas, il se contentera de demander le rappel de l'agent ou de lui remettre ses passeports.

Le prince de Cellamare, ambassadeur d'Espagne en France, convaincu d'avoir, en 1718, conspiré contre le régent, fut arrêté et reconduit à la frontière.

Plus récemment, en 1848, le ministre anglais en Espagne, sir Henry Bullwer, convaincu d'avoir fomenté les troubles dont ce dernier pays devint le théâtre

à cette époque, fut expulsé du territoire espagnol par le cabinet de Madrid. Les relations diplomatiques demeurèrent, à la suite de cet incident, interrompues entre les deux pays et ne furent reprises qu'en 1850, grâce à la médiation du roi des Belges.

B. — *Inviolabilité de la demeure de l'agent.*

497. — L'hôtel de l'ambassade ou, d'une façon plus générale, la demeure de l'agent est inviolable, en ce sens que les autorités de l'État auprès duquel l'agent est accrédité ne peuvent y pénétrer sans le consentement de celui-ci. L'inviolabilité appliquée à l'hôtel occupé par l'ambassadeur est plus indispensable encore que l'inviolabilité de la personne. Que deviendrait, en effet, le secret des correspondances diplomatiques et des archives, si les autorités locales pouvaient s'introduire dans l'hôtel et y faire acte de juridiction?

Du principe de l'inviolabilité de la demeure du ministre découleront les conséquences suivantes, admises par la pratique internationale :

1° Aucune descente de justice, aucune perquisition ne pourra être faite dans l'hôtel de l'ambassade ;

2° Un huissier ne pourrait y pénétrer pour y délivrer une assignation, ou même y dresser protêt. La citation que l'on veut adresser à un représentant étranger doit lui parvenir par la voie diplomatique et par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères (1) ;

3° En cas de décès du ministre, les autorités locales ne peuvent s'introduire dans sa demeure pour y apposer les scellés.

L'inviolabilité de l'hôtel de l'ambassadeur, expliquée par la fiction d'exterritorialité, avait donné autrefois naissance d'abord au *droit d'asile*, puis, par suite d'une extension injustifiable de la fiction à tout le quartier avoisinant l'hôtel, au droit de *franchise des quartiers*. (Voir n° 227.) L'un et l'autre ont aujourd'hui disparu. Le ministre étranger doit donc être considéré comme

(1) En ce sens, Trib. Seine, 2 juillet 1834. — 11 février 1892 (R. P. I. P. 1892, p. 113).

obligé à livrer à la police locale le malfaiteur qui se serait réfugié dans l'hôtel ou ses dépendances. En cas de refus de sa part, certains auteurs admettent les autorités locales à pénétrer et à employer au besoin la force pour se saisir de l'inculpé (1). Exception toutefois devrait être faite s'il s'agissait d'un délinquant politique. Dans certains États, notamment dans les républiques américaines du Sud, les ministres étrangers fournissent souvent, à la suite d'insurrection ou de guerre civile, un asile inviolable aux membres du parti vaincu qui viennent chercher un refuge contre la fureur de leurs ennemis. (Voir n° 227.)

II. IMMUNITÉ DE JURIDICTION.

498. — C'est un principe aujourd'hui universellement admis que les envoyés diplomatiques sont complètement exempts de la juridiction territoriale. Ils peuvent se prévaloir de cette exemption, tant en matière criminelle qu'en matière civile. Montesquieu, dans un passage déjà cité, considérait ce privilège comme absolument nécessaire pour leur assurer le libre accomplissement de leur mission. « On pourrait, écrit-il, « leur imputer des crimes s'ils pouvaient être punis pour des « crimes; on pourrait leur supposer des dettes s'ils pouvaient « être arrêtés pour dettes (2). »

Le privilège de l'immunité de juridiction ne se confond pas avec le droit à l'inviolabilité. L'inviolabilité est absolument nécessaire pour le libre accomplissement de la mission diplomatique. L'immunité de juridiction l'est à un moindre degré. On concevrait très bien qu'un ambassadeur fût justiciable des tribunaux locaux, quitte à échapper à toute exécution forcée sur sa personne ou sur ses biens, à raison de la sentence qui l'aurait condamné. Mais cette soumission à l'autorité locale ainsi combinée avec l'inviolabilité de l'agent aurait le défaut,

(1) Voir notamment, F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. II, § 12 *in fine*. | sect. III, chap. IV, § 10 *in fine*.
 — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, | (2) *Esprit des lois*, liv. XXVI, chap. XXI.

d'une part, de ne présenter à peu près aucun avantage pratique, d'autre part, de cadrer fort mal avec le principe aux termes duquel l'agent est, dans le pays de sa résidence, le représentant et l'incarnation d'une souveraineté étrangère, c'est-à-dire d'une personne jouissant d'une indépendance absolue vis-à-vis des autres États.

Il me faut étudier successivement l'exemption de juridiction en matière pénale et en matière civile.

499. — *a) Immunité de la juridiction pénale.* — L'immunité de la juridiction locale en matière pénale était admise déjà par Grotius. Elle a été consacrée en France par le décret du 13 ventôse an II déjà cité. (Voir n. 491.) C'est un bénéfice aujourd'hui reconnu aux ministres publics dans tous les États civilisés. Quelle que soit la nature et la gravité de l'infraction commise, le gouvernement local doit se borner à porter le fait à la connaissance du propre gouvernement de l'agent, en demandant, suivant les cas, le rappel ou la punition du ministre coupable. Cette règle reçoit une application constante et absolue quand l'agent s'est rendu coupable d'un délit de droit commun (1). Au cas où l'acte commis par l'agent revêt le caractère d'un délit politique, constitue par exemple une attaque dirigée contre le gouvernement local, les autorités territoriales peuvent (ainsi qu'il a été exposé précédemment à propos de l'inviolabilité), sans exercer sur le ministre un véritable droit de juridiction, prendre vis-à-vis de lui des mesures de défense, le faire garder à vue, ou même arrêter et reconduire à la frontière.

500. — *b) Immunité de la juridiction civile.* — L'immunité de la juridiction locale en matière purement civile est assurément moins indispensable à l'ambassadeur que l'exemption en matière criminelle. Elle constitue toutefois une garantie sérieuse de l'indépendance de l'agent et, à ce titre, malgré les attaques dont elle a été l'objet de la part de certains

(1) La plainte déposée par la personne lésée doit être alors transmise au ministère des affaires étrangères, qui négociera par la voie diplomatique

avec le gouvernement de l'agent pour obtenir une réparation, et, au besoin, la punition du coupable.

auteurs, est consacrée dans la pratique moderne, soit par la législation, soit par la jurisprudence des différents pays.

En France, le décret du 13 ventôse an II, grâce à la généralité de ses termes, a été souvent considéré comme apportant à ce principe la sanction législative (1).

Lors de la discussion du Code civil, on avait proposé l'insertion d'un article (art. II) portant que les étrangers revêtus d'un caractère représentatif de leur nation ne pourraient être traduits, ni en matière civile, ni en matière criminelle, devant les tribunaux de France. Cette disposition ne fut abandonnée (séance du 6 thermidor an IX) que parce qu'elle parut aux rédacteurs étrangère aux matières de droit civil, les seules dont la réglementation devait faire l'objet du Code en préparation. A aucun moment des débats la règle elle-même ne fut mise en question. La jurisprudence française en a fait bien souvent application (2).

Certains législateurs n'ont pas éprouvé les scrupules des rédacteurs du Code civil, et ont, dans des textes formels, consacré le principe de l'immunité de juridiction en matière civile. (Art. 225 du Code civil russe; art. 18 de la loi d'organisation judiciaire allemande du 27 janvier 1877; loi anglaise de 1709, statut 7 de la reine Anne, chap. XII.)

501. — L'immunité de la juridiction civile est-elle absolue? Le ministre public étranger doit-il être toujours admis à s'en prévaloir, quelle que soit d'ailleurs la nature de l'action intentée contre lui ou le caractère de l'acte qui lui a donné naissance?

Que l'exemption de la juridiction locale puisse être opposée lorsque l'agent se trouve actionné à raison d'actes passés par

(1) LAURENT (*Droit civil international*, t. III, n° 2) s'élève, il est vrai, contre cette interprétation et restreint l'application du décret aux attentats proprement dits contre la personne de l'agent. Mais, ainsi que l'observe M. ODIER (*op. cit.*, p. 166), cette interprétation restrictive ne se concilie guère avec la seconde partie du décret qui emploie une expression aussi gé-

nérale que possible : *les réclamations*.

(2) Voir notamment, Trib. Seine, 21 janvier 1875 (J. I. P. 1875, p. 90). — 31 juillet 1878 (J. I. P. 1878, p. 500). — 8 mars 1886 (J. I. P. 1886, p. 592). — Lyon, 11 décembre 1883 (J. I. P. 1884, p. 56). — Cass., 10 janvier 1891 (*Droit*, 25 janvier 1891, J. I. P. 1891, p. 137; R. P. I. P., 1891, 1^{re} partie, p. 177).

lui dans ou pour l'exercice de ses fonctions, cela ne peut faire doute. Mais on a soutenu quelle n'avait plus de raison d'être et, par suite, devait disparaître lorsqu'il s'agit d'actes accomplis par l'agent dans son propre intérêt particulier, comme personne privée (1). « Nous ne trouvons pas », écrit Fiore (2), « dans la nature des choses, dans le but de leur mission, dans la dignité du caractère représentatif, de solides raisons juridiques pour admettre le principe que la souveraineté territoriale perd toute autorité, tout pouvoir de juridiction relativement aux actes que le ministre fait comme particulier et qui n'ont absolument aucun rapport avec sa mission. » La distinction ainsi proposée est analogue à celle que j'ai déjà rejetée en étudiant l'immunité de juridiction des États et des souverains étrangers. Je me refuserai ici encore à l'admettre, comme étant d'une application trop délicate en pratique et, à ce titre, présentant de réels dangers pour l'indépendance des ministres publics. La jurisprudence française semble bien fixée en ce sens (3).

502. — Cette solution devrait-elle être maintenue s'il s'agissait d'une action intentée à raison d'obligations commerciales? Certains auteurs (4) distinguent entre le cas où l'agent fait du commerce une profession régulière et celui où les obligations contractées résultent d'actes de commerce isolés. Ils apportent, dans la première hypothèse seulement, une limitation à l'immunité de juridiction. A quoi bon, en vérité, prévoir une situation qui, en pratique, ne se présentera jamais? A-t-on jamais vu un ministre public dirigeant une maison commerciale en même temps que les relations politiques de sa patrie avec le pays où il réside? Restent les obligations commerciales

(1) Sic, PRADIER-FODÉRÉ, *Droit diplomatique*, t. II, p. 112. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n° 1154. — DALLOZ, *Répertoire*, v° *Agent diplomatique*, n°s 108 et 119.

(2) *Loco supra citato*.

(3) Paris, 12 juillet 1867 (S. 1868, 2. 201). — Lyon, 11 décembre 1883 (J. I. P. 1884, p. 56). — Trib. Seine,

28 janvier 1885 (J. I. P. 1885, p. 426). — Cass., 19 janvier 1891 (*Droit*, 25 janvier 1891, J. I. P. 1891, p. 137; R. P. I. P. 1891, 1^{re} partie, p. 177).

(4) PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain*, t. III, n° 1444. — ODIER, *op. cit.*, p. 211 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 38, IV.

résultant d'actes de commerce isolés. On ne voit pas bien pourquoi on ferait fléchir ici le bénéfice de l'exemption des tribunaux locaux. Que le ministre ait signé un billet civil, ou souscrit une lettre de change, qu'importe, en vérité (1)?

505. — Il est une seule sorte d'actions qui pourraient être intentées contre le ministre public sans qu'il soit en droit de décliner la juridiction des tribunaux locaux; ce sont les actions réelles relatives aux biens immobiliers possédés par lui dans le pays de sa résidence. Tous les immeubles composant le territoire d'un État ne doivent relever que des juridictions établies par cet État. L'autorité et l'action exclusives de celui-ci sur toutes les portions du territoire national sont des exigences de la souveraineté d'un caractère plus absolu que l'immunité juridictionnelle des envoyés diplomatiques.

504. — L'exemption de la juridiction civile locale appartient à tout agent diplomatique, quelle que soit sa nationalité. Il n'y a pas lieu de faire exception au cas où le ministre serait un ressortissant du pays où il est accrédité. Son gouvernement naturel, en l'agréant comme représentant d'un État étranger, a entendu lui permettre d'exercer librement la mission dont il était chargé et, par suite, a abdiqué momentanément son droit de juridiction sur lui (2).

505. — L'envoyé pourrait-il valablement renoncer à son immunité et accepter la compétence des tribunaux locaux? C'est là une question singulière au premier abord; car les immunités diplomatiques n'ont d'autre objet que d'assurer le libre et facile exercice de la mission confiée au ministre, « *ne impediatur legatio* ». Si le principal intéressé lui-même ne voit dans tel cas particulier aucun inconvénient à se soumettre à la juridiction locale, pourquoi ne pas le laisser libre de renoncer à son privilège?

(1) La jurisprudence française s'est prononcée plusieurs fois en ce sens. (Voir Paris, 29 juin 1811, S. 1811. 2. 12. — 12 juillet 1867, S. 1868. 2. 201.)

(2) En ce sens : WHEATON, t. I,

p. 610. — WEISS, *Précis de droit international privé*, 1^{re} édit., p. 889. — Trib. Seine, 21 juin 1875 (J. I. P. 1875, p. 90). — Paris, 30 juin 1876 (S. 77. 2. 17). — *Contrà*, LAURENT, *Droit civil international*, t. III, p. 166 et suiv.

Ce droit leur est cependant contesté par une partie de la doctrine, qui considère les immunités diplomatiques comme étant d'ordre public et, par suite, comme placées au-dessus et en dehors de la volonté de l'agent. Ce n'est pas seulement, prétend-on, sa propre indépendance et dignité que celui-ci exposerait par cette renonciation, mais bien celle du souverain qu'il représente. Se fondant sur cette idée, Vattel exigeait déjà, pour que le tribunal pût être considéré comme compétent, la preuve du consentement exprès du souverain à la renonciation (1).

J'ai indiqué par avance que la solution contraire me paraissait préférable. Je ne vois pas pourquoi l'agent, qui pourrait certainement recourir à des arbitres sans avoir besoin d'aucune autorisation, serait empêché de soumettre volontairement ses contestations aux juridictions ordinaires. Je lui reconnais donc le droit de renoncer à se prévaloir de son immunité vis-à-vis des tribunaux locaux. Mais cette renonciation doit être expresse. Elle ne saurait s'induire de son silence ou de ce seul fait que, assigné, il n'aurait pas opposé l'incompétence des juges saisis de l'affaire. « La renonciation équivaut à un traité par lequel le représentant de la nation étrangère renonce à la « prérogative commune, et ce traité ne peut pas être impli-
« cite (2). »

Les cas dans lesquels le tribunal se trouvera ainsi valablement investi par l'agent d'un droit exceptionnel de juridiction se réduisent à deux :

1° L'*agent défendeur* a formellement déclaré accepter la compétence du tribunal et s'est fait représenter au procès;

2° L'*agent demandeur* a lui-même saisi le tribunal et sollicité ainsi une décision de la juridiction locale. La renonciation au bénéfice de l'immunité de juridiction résulte ici formellement et nécessairement de l'assignation même. Mais quelle est son étendue? Sera-t-elle attributive de compétence à la juridiction d'appel saisie ultérieurement par le défendeur, ou n'aura-t-elle

(1) VATTEL, *op. cit.*, liv. IV, chap. VIII, § 3. — F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. II, § 14 *in fine*.

(2) M. l'avocat général Desjardins dans son réquisitoire. (Voir Cass., 19 janvier 1891, R.P.I.P. 1891, p. 177.)

de valeur et d'effet que pour la première instance? La première solution me paraît seule juridique. Le représentant étranger demandeur s'est soumis à la juridiction locale; mais il n'a pu le faire qu'en acceptant les charges et conditions imposées par la loi de l'État, c'est-à-dire sous la condition d'observer les lois de procédure et d'organisation judiciaire territoriales.

Je n'irais pas toutefois jusqu'à l'obliger à répondre à la demande reconventionnelle dirigée contre lui au cours du procès. Vainement prétend-on que la demande reconventionnelle n'est qu'une défense et, qu'en acceptant la juridiction étrangère, le ministre ne peut prétendre priver son adversaire du droit d'invoquer tel ou tel moyen de défense. En réalité, toute demande reconventionnelle est bien une demande; pour diverses raisons que je n'ai pas à rappeler ici, le législateur peut permettre à celui qui la forme d'en saisir le tribunal déjà constitué juge de la demande principale; mais cela suppose que ce tribunal a tout au moins, au regard des parties, un droit général de juridiction, droit qui, dans l'espèce, n'existe pas au regard de l'une d'elles. La renonciation formelle exigée de l'ambassadeur existe bien quant au jugement de la demande principale; quant à la reconvention, on ne pourrait tout au plus prétendre trouver qu'une renonciation implicite, présumée, c'est-à-dire insuffisante (1-2).

506. — *Exemption de l'obligation de déposer comme témoin*

(1) En ce sens : BLUNTSCHLI, *op. cit.*, § 140. — ODIER, *op. cit.*, p. 181. — *Contra* : PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain*, t. III, n° 1446, et la majorité des auteurs. — CALVO, *op. cit.*, t. III, n° 1509.

(2) Sur toutes ces questions soulevées relativement à la possibilité de la renonciation à l'immunité des juridictions civiles, la jurisprudence française semble aujourd'hui assez mal fixée. Elle a, à plusieurs reprises, considéré l'immunité comme étant d'ordre public et conclu à l'impossibilité pour le ministre d'y renoncer. (Paris, 21 août

1841, S. 41. 2. 592. — Trib. Seine, 8 mars 1886, J. I. P. 1886. 592. — 11 février 1892, R. P. I. P. 1892, p. 113.) Cette solution a pu paraître à nos tribunaux commandée par la disposition impérative du décret du 13 ventôse an II, attribuant compétence exclusive au Comité de salut public (ministère des affaires étrangères) relativement à toute réclamation formée contre eux.

D'autres décisions ont reconnu la validité de la renonciation. (Trib. Seine, 28 janvier 1885, J. I. P. 1885, p. 426. — Cass., 19 janvier 1891, R. P. I. P. 1891, p. 177.)

devant les juridictions locales. — Une conséquence de l'immunité générale de juridiction est l'exemption, pour l'agent diplomatique, de l'obligation de déposer comme témoin devant les tribunaux du pays de sa résidence. Cette obligation ne saurait exister pour lui, puisque nul de ces tribunaux n'aurait compétence pour prononcer contre lui les peines édictées contre les témoins défaillants, et qu'aucune citation ou réquisition obligatoire à l'effet de comparaître ne saurait lui être adressée. Lorsque son témoignage sera nécessaire, c'est par le ministre des affaires étrangères et la voie diplomatique qu'une demande lui sera adressée. S'il croit devoir refuser de venir de plein gré déposer à l'audience, on devra déléguer auprès de lui une personne chargée de recueillir son témoignage, ou solliciter de lui une déclaration écrite avec autorisation de la produire à l'instance.

Ces principes ont reçu leur application en 1856, à propos d'un assassinat commis à Washington en présence du ministre de Hollande, M. Dubois. Le témoignage de celui-ci ayant été considéré comme indispensable au jugement de l'affaire, le ministère public lui fit demander, par la voie diplomatique, de vouloir bien venir déposer oralement à l'audience. Après en avoir conféré avec ses collègues du corps diplomatique, M. Dubois refusa. Sa conduite fut approuvée par le ministre des affaires étrangères hollandais, qui l'autorisa, toutefois, à faire sa déclaration sous serment entre les mains du secrétaire d'État. Cette déclaration ne fut point faite, le ministère public ne l'ayant pas jugée suffisante.

507. — *Étendue de l'immunité dans l'espace et dans le temps.*

— L'immunité de juridiction n'appartient au ministre public qu'au regard des tribunaux du pays où il exerce ses fonctions. En conséquence, rien ne s'oppose à ce qu'il soit, même pendant la durée de celles-ci, poursuivi devant un tribunal de sa patrie ou de tout autre État, si, à un titre quelconque, ce tribunal peut être considéré comme compétent.

Au regard des tribunaux de sa résidence, il peut se prévaloir de son privilège à dater du jour où il a pris possession de ses fonctions en présentant officiellement ses lettres de créance. Aucune poursuite ne peut, dès lors, être dirigée contre lui, à raison d'actes commis ou d'obligations contractées même antérieurement.

Théoriquement, l'immunité reconnue *ne impediatur legatio*

devrait cesser en même temps que la mission diplomatique elle-même. Le droit commun redeviendrait ainsi applicable à dater du jour de la remise des lettres de rappel ou de la réception des passeports (1). Ce serait là, toutefois, une solution bien rigoureuse. La menace d'assignations, de procès ou poursuites possibles au lendemain de la cessation de la mission, porterait évidemment une atteinte sérieuse à la pleine indépendance du ministre pendant la durée même de ses fonctions. Mieux vaut donc lui conserver ses prérogatives juridictionnelles tant qu'il continue à résider dans le pays, pourvu du moins qu'il n'y prolonge pas inutilement son séjour. C'est seulement à dater du moment où il aura fait retour dans sa patrie que des poursuites pourront être intentées contre lui.

A peine est-il besoin d'ajouter que cette règle n'est applicable qu'aux actes commis par lui à titre de simple particulier. A aucune époque, il ne pourrait être recherché à raison de ceux accomplis en sa qualité et pour l'exécution de sa mission. Ce serait, en réalité, l'État qu'il a complètement représenté que l'on traduirait en jugement.

Suivant un usage ancien, un agent diplomatique pouvait être *contraint*, au moins indirectement, à payer ses dettes avant de quitter le pays. C'est ainsi qu'en 1771, un ministre étranger accrédité à Paris s'étant disposé à quitter la France sans avoir satisfait à cette obligation, le gouvernement de Louis XV refusa, sur la demande des créanciers, de lui délivrer ses passeports. L'agent qui avait été l'objet de cette mesure ayant protesté, une réclamation collective fut adressée à ce sujet par le corps diplomatique au ministre des affaires étrangères, le duc d'Aiguillon. Ce dernier répondit que, l'immunité diplomatique étant fondée sur une convention tacite, et toute convention étant réciproque, l'ambassadeur devait perdre son privilège lorsqu'il en abusait contrairement aux intentions constantes des deux souverains. Or, il en abuserait s'il pouvait se dispenser de payer les dettes par lui contractées dans le pays de sa résidence. Car, d'une part, l'intention de son maître n'a pu être qu'il viole la première loi de justice naturelle qui est antérieure aux privilèges du droit des gens, et, d'autre part, aucun souverain ne veut ni ne peut vouloir que ces prérogatives tournent au détriment de ses sujets. Le ministre citait, à l'appui de sa manière de voir, la pratique de plusieurs cours européennes. A Vienne, le maréchal de l'Empire veillait d'une manière spéciale, lors du départ des ambassadeurs, au paiement des dettes qu'ils avaient contractées, et en 1764 les effets du représentant de la Russie avaient été arrêtés jusqu'à ce qu'une caution eût été fournie. En Russie,

(1) En ce sens, Trib. Seine, 11 février 1892 (R. P. I. P. 1892, p. 113).

le ministre étranger devait annoncer son départ par trois publications; ses papiers, ses effets, voire ses enfants pouvaient être retenus jusqu'à sa complète libération. Des mesures analogues étaient autorisées en Prusse, en Espagne, en Hollande et en Italie. Il n'en est naturellement plus question aujourd'hui.

III. PRIVILÈGES DE COURTOISIE.

508. — L'inviolabilité et l'immunité de juridiction sont des bénéfiques qui, l'un et l'autre, quoiqu'à des degrés différents, peuvent être considérés comme nécessaires pour assurer l'indépendance des envoyés dans l'exercice de leur mission. Il n'en est plus de même des privilèges que je vais faire connaître. Ils n'ajoutent aucune garantie à la liberté, ne sont accordés que par pure courtoisie et, par suite, le sont dans des limites plus ou moins larges qui varient suivant le bon plaisir du gouvernement de la résidence de l'agent.

A. — *Exemption d'impôts.*

509. — La détermination de la situation généralement faite aux ambassadeurs, en ce qui concerne le paiement des impôts, exige une première distinction entre les *impôts directs* et les *impôts indirects*.

L'*impôt direct* est celui qui est exigible en vertu d'un rôle nominatif. « Les *impôts indirects* sont ainsi nommés parce « qu'ils sont attachés par la loi à la réalisation de certains actes « ou de certaines consommations; c'est le fait qui est atteint « par la loi fiscale indépendamment de toute détermination de « personne (1). » En règle générale, les ministres publics sont dispensés des premiers, tandis qu'ils demeurent soumis aux seconds.

Toutefois la règle posée à l'égard des uns et des autres est loin d'être absolue.

(1) DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, t. II, n° 919, édit. 1874.

510. — *Impôts directs.* — Dans certains pays, un impôt direct est établi sur le capital ou sur le revenu, soit d'après la déclaration du contribuable (système anglais), soit à la suite d'une taxation administrative (système allemand). En vertu d'un usage général, les agents diplomatiques en sont exemptés. On a très justement fait observer que l'impôt sur le capital ou le revenu est celui qui, à raison même des investigations que nécessite sa perception, porte la plus grave atteinte à l'indépendance du contribuable.

Un impôt, au lieu d'être établi sur la fortune du contribuable directement évaluée, peut l'être d'après certains indices, tels que la valeur locative des lieux loués. Ainsi en est-il, en France, de la contribution personnelle et mobilière. L'exemption, ici encore, est admise par la pratique internationale (1).

L'impôt des patentes, établi sur des bases fort variables dans les différents États, grève l'exercice de certaines professions commerciales ou assimilées. La question de sa perception se posera rarement relativement à un agent diplomatique, parce qu'il arrivera rarement qu'à côté de ses fonctions diplomatiques celui-ci exerce dans l'État où il réside une profession soumise à la patente. Mais il faut reconnaître que, le cas échéant, l'impôt pourrait être perçu. Car ici, en réalité, c'est le commerce, l'industrie, la profession lucrative qui est directement, principalement visée par le législateur plutôt que la personne.

Dans tout pays un impôt direct frappe les immeubles (impôt foncier). C'est sur le bien lui-même que la contribution foncière est établie, sans aucune considération de la personne du propriétaire. Il n'y a donc aucune raison plausible pour y soustraire les immeubles appartenant aux agents diplomatiques. L'hôtel de la légation lui-même ne devrait pas en être affranchi. C'est par une courtoisie tout exceptionnelle que certains États n'en exigent pas le payement (2).

(1) En France, l'exemption de la contribution personnelle et mobilière est prononcée, au profit des agents étrangers accrédités, par l'art. 17 de la loi du 7 thermidor an III. Elle a été confirmée depuis par plusieurs lettres ministérielles.

(2) Il existe en France sur les im-

511. — *Impôts indirects.* — En règle générale, ils grèvent l'agent diplomatique aussi bien que toute autre personne résidant dans l'État.

Ce principe s'applique : 1° aux *impôts de consommation* dont le montant est compris dans le prix de vente des marchandises imposées ; 2° aux *taxes d'octroi* (1) ; 3° aux *péages sur les ponts et routes* ; 4° aux *taxes postales, télégraphiques*, sous réserve de la franchise postale accordée aux missives et dépêches diplomatiques ; 5° aux *taxes sur les transports* ; 6° aux *droits de timbre* lors du moins qu'il ne s'agit pas de pièces ou actes délivrés, reçus ou passés dans l'exercice des fonctions diplomatiques ; 7° aux *droits d'enregistrement* (2).

meubles bâtis, en dehors de l'impôt foncier, un impôt spécial dit des portes et fenêtres. En fait, cette contribution que le propriétaire fait, conformément à un usage constant, retomber sur le locataire, est un véritable complément de la contribution personnelle et mobilière. Exempté de celle-ci, l'envoyé diplomatique doit l'être également de son complément. C'est la solution admise par la jurisprudence française (Cons. préf. Seine, 13 août 1878, J. I. P. 1878, 601. — Circulaire du directeur des contributions directes du 9 avril 1875), au moins en ce qui concerne l'hôtel de l'ambassade ou le logement personnel du ministre. Si toutefois une clause du bail laissait l'impôt à la charge du propriétaire des lieux loués, rien ne s'opposerait à ce qu'il fût perçu selon le droit commun.

(1) En France, l'ordonnance du 9 décembre 1814, art. 105, est formelle à cet égard : « Nulle personne, « quelles que soient ses fonctions, ses « dignités ou son emploi, ne pourra « prétendre, sous aucun prétexte, à la « franchise des droits d'octroi. »

(2) Toutefois, en France, une circulaire du ministre des finances, en date du 13 février 1873, porte qu'il ne devra pas être insisté sur le paiement des

droits des baux des hôtels occupés par les ambassades ou légations étrangères. Des règles particulières sont applicables quant aux droits de mutation par décès. En droit strict, lorsqu'une succession s'ouvre en France au profit de l'ambassadeur, ces droits devraient être perçus, sauf le cas de réciprocité légale ou conventionnelle. (Cass., 26 avril 1815. — DALLOZ, *Répertoire*, v° *Enregistrement*, n° 4158.) En fait, la dispense est généralement accordée, même en dehors de toute réciprocité. Si l'on suppose au contraire l'agent décédé et sa succession s'ouvrant en France, il y a lieu de distinguer entre les biens immobiliers qu'il peut posséder sur le territoire et sa fortune mobilière. Les immeubles français composant la succession, soumis en tous points à la loi française, doivent faire l'objet d'une déclaration des héritiers ou légataires ; leur transmission est passible des droits établis par la loi française. Les meubles, même existant en France, sont, en vertu d'une fiction ancienne, réputés situés au domicile conservé par l'ambassadeur dans sa propre patrie et échappent, par suite, au paiement des droits. Exception doit être faite toutefois pour les rentes et créances dues par des Français et

En ce qui concerne les droits ci-dessus énumérés, je n'ai eu qu'à constater une application régulière du principe général annoncé. Une exception est apportée quant aux *droits de douane* à la frontière. « Les droits de douane ont, en effet, « dans leur perception, un caractère personnel et souvent « vexatoire (1). » Il était naturel d'y soustraire les envoyés diplomatiques; car on aurait porté à la dignité dont ils sont revêtus une véritable atteinte, si les agents des douanes avaient été autorisés à ouvrir leurs caisses, à en examiner le contenu, à prendre ainsi, le cas échéant, connaissance de documents couverts par l'inviolabilité de l'agent.

Les abus auxquels a donné lieu l'attribution illimitée de la franchise en douanes, ont amené un certain nombre d'États à la restreindre, ou tout au moins à en surveiller la jouissance.

En France, la franchise est de droit pour tout ce que l'agent diplomatique apporte avec lui sur le territoire de la République lorsqu'il y pénètre. Tous objets qui lui sont ensuite expédiés ne sont admis en franchise qu'autant qu'une demande spéciale a été adressée au ministre des affaires étrangères. Exception toutefois est toujours faite pour les dépêches, paquets ou valises diplomatiques cachetés du sceau des gouvernements étrangers, qui jouissent d'une intangibilité absolue. C'est ce qui résulte d'une circulaire du ministre des finances en date du 20 octobre 1826.

Aux États-Unis, la franchise n'est accordée que sur demande et après déclaration du nombre des colis, des signes particuliers les distinguant, du nom du vaisseau qui les amène, etc.

D'autres États n'accordent au ministre l'entrée en franchise que pendant une période limitée (six mois ou un an) à partir de son arrivée, souvent même jusqu'à concurrence d'une valeur également limitée.

payables en France. La réalité l'emporte ici sur la fiction. (Voir décision du ministre des finances et des relations extérieures du 9 juillet 1811. —

Décision du ministre des finances du 27 mars 1821, *Journal de l'enregistrement*, art. 7185.)

(1) OBIER, *op. cit.*, p. 268.

B. — *Affranchissement des logements militaires.*

512. — De l'exemption d'impôts il faut rapprocher un autre bénéfice reconnu partout aux ministres publics, c'est l'exemption de l'obligation du logement des militaires. On pourrait, sans exagération, considérer ce privilège comme une conséquence normale de l'inviolabilité de la demeure de l'ambassadeur. Il est évident que la liberté de l'agent, sa sécurité, le secret qui doit l'entourer dans l'accomplissement de sa mission, se trouveraient compromis par l'installation de troupes dans l'hôtel de la légation.

C. — *Droit au culte privé.*

515. — Au temps où la liberté de conscience et des cultes était encore peu pratiquée dans les États civilisés, la coutume internationale reconnaissait déjà à l'ambassadeur le droit de procéder librement à la célébration de son culte dans une chapelle attenante à l'ambassade. Des conventions internationales assez nombreuses avaient consacré ce privilège, qui, bien qu'ayant beaucoup perdu de son intérêt à la suite de la reconnaissance du principe de la liberté des cultes dans presque tous les États, subsiste encore aujourd'hui. — Toutefois, en règle générale, la célébration autorisée doit être purement domestique, c'est-à-dire à l'usage exclusif de l'ambassadeur et de son personnel. L'État serait en droit d'interdire l'ouverture de la chapelle à toute personne étrangère à la légation et, par *à fortiori*, de s'opposer à toute cérémonie extérieure.

Jusqu'à la chute du pouvoir temporel des Papes en 1870, il fut interdit au ministre de Prusse, qui faisait célébrer le culte protestant dans sa chapelle, d'admettre au service religieux des sujets romains. Le gouvernement pontifical alla jusqu'à interdire à l'aumônier, sous peine de fermeture de la chapelle, d'y prononcer des sermons en langue italienne.

Un incident diplomatique s'est produit à Berlin en 1852 à propos du droit des ambassadeurs au culte privé. L'envoyé de France avait voulu, comme le lui

prescrivaient les instructions de son ministre des affaires étrangères, solenniser la fête du 15 août par un *Te Deum* à l'église Sainte-Hedwige. Le gouvernement prussien, à qui la proclamation de l'empire, déjà prévue à ce moment, inspirait les plus vives appréhensions, fit défendre au curé de la paroisse de se prêter à cette manifestation. Une simple messe basse fut célébrée, et le personnel de la légation y assista en uniforme.

D. — *Droit de remplir les fonctions d'officier de l'état civil ou d'officier public au regard des nationaux.*

514. — Régulièrement, tous actes concernant les compatriotes de l'agent devraient, pour être réguliers, être passés dans les formes prescrites ou devant les officiers publics constitués par l'autorité locale. En conséquence d'un accord tacite des différents États, les agents diplomatiques accrédités par chacun d'eux auprès d'une Puissance étrangère sont autorisés à constater valablement les actes intéressant leurs nationaux et à jouer ainsi, à l'égard de ceux-ci, le rôle d'officiers publics ou d'officiers de l'état civil, en observant les formes prescrites par leur propre loi. Il y a donc lieu de constater ici une renonciation tacite du souverain local à une partie de ses droits. (Sur l'étendue de cette renonciation et les limites de la compétence des agents diplomatiques en cette matière, voir *suprà*, n. 484.)

E. — *Cérémonial.*

515. — Certains privilèges, purement honorifiques et se rattachant directement au cérémonial, sont reconnus aux ministres publics : droit d'arborer sur leur demeure les armes et le pavillon de leur pays ; droit de préséance ; droit de couper les files, etc. Entièrement dépendants des usages locaux et, par suite, variables comme eux, ils présentent un intérêt trop médiocre pour mériter autre chose qu'une simple mention.

F. — *Droit de juridiction.*

516. — On reconnaissait autrefois assez facilement à l'ambassadeur un certain droit de juridiction sur les gens de sa

suite. C'était là une conséquence normale de l'idée de l'exterritorialité de la légation. Les États sont aujourd'hui plus jaloux de leur droit de souveraineté, et il ne saurait plus être question d'accorder à l'ambassadeur étranger une véritable juridiction, même sur les personnes attachées à la légation. Il peut prendre à leur égard des mesures disciplinaires, mais il ne peut rien de plus. Elles demeurent exclusivement soumises à la juridiction du souverain local, pour les délits qu'elles ont commis, alors du moins que leur qualité ne leur permet pas d'invoquer le bénéfice de l'immunité. Le chef de mission doit donc être tenu pour obligé de les livrer aux autorités territoriales lorsque celles-ci les réclament (1).

517. — Parmi les privilèges généralement accordés aux ministres publics dans les États civilisés, plusieurs ont été, surtout dans la seconde moitié de ce siècle, vivement attaqués par une partie de la doctrine, notamment par Laurent, Pinheiro-Ferreira, et les jurisconsultes de la nouvelle école italienne (2).

L'immunité de juridiction pénale ou civile, l'exemption d'impôts, la dispense de témoigner ont soulevé les plus virulentes critiques. Il ne sera pas inutile d'en examiner le mérite.

Laurent s'élève avec la plus grande violence contre l'immunité en matière pénale : « Que fait-on quand un ambassadeur vole, assassine, adultère ? Pour que l'État intervienne, il faut d'abord qu'il y ait scandale public ; si l'on peut dissimuler le crime, il faut paraître l'ignorer. On doit se contenter d'ordonner à l'ambassadeur de se retirer, et se borner à demander à son maître, son unique juge, qu'il en fasse justice. Voilà la satisfaction que le droit des gens donne à l'ordre public troublé par un crime !... Non, il y a une majesté supérieure à celle des rois, c'est la justice universelle ; celle-là ne veut pas que l'on dissimule les crimes et qu'on fasse sem-

(1) Voir en sens contraire, Cass., 11 juin 1852 (S. 52. 1. 467).

(2) LAURENT, *Droit civil international*, t. III, n^{os} 1 et suiv. — ESPERSON, *Droit diplomatique*, t. I, n^{os} 206 et suiv.

— FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n^{os} 1154, 1161. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, sect. III, chap. IV. — PINHEIRO-FERREIRA.

« blant de les ignorer ; elle ne s'en rapporte pas au bon plaisir
« des princes, dont le bon plaisir peut être de ne pas punir
« leurs représentants. Il y a eu des centaines, des milliers de
« crimes commis par leurs ambassadeurs. L'immunité a tou-
« jours abouti à l'impunité. Ainsi la justice est foulée aux
« pieds ; n'est-ce pas là le véritable crime de lèse-majesté (1) ? »

Voilà de bien gros mots, assurément. A lire ce passage, il semblerait que les ambassadeurs, toujours prêts à profiter de leur immunité, soient les pires malfaiteurs. Est-ce bien la réalité ? Point n'est besoin, je pense, d'essayer de démontrer le contraire. Qu'à des intervalles plus ou moins longs il y ait eu des abus commis par des représentants indignes, je ne prétends pas le nier. Mais, qu'en considération d'éventualités fort rares il soit nécessaire de supprimer une garantie qui forme un corollaire très utile de l'inviolabilité à laquelle on ne pourra jamais toucher, je ne le crois pas. Sans doute, le cas échéant, l'intérêt particulier de la victime pourra se trouver lésé. Encore cependant le sera-t-il moins souvent qu'on ne le croit, les réparations obtenues du gouvernement étranger par la voie diplomatique ou volontairement offertes par lui étant généralement beaucoup plus larges que celles qu'on obtiendrait d'une juridiction locale. En tout cas, la lésion existât-elle, qu'il n'y aurait pas lieu de s'enflammer outre mesure. N'est-il pas bien d'autres circonstances où l'intérêt privé est sacrifié aux exigences supérieures d'un intérêt public ?

L'exemption de la juridiction civile prêtait, plus encore que l'immunité pénale, le flanc à la critique. Au premier abord, on voit moins nettement la relation existant entre elle et l'indépendance dont l'agent a besoin. Par cela même qu'il y a lieu de l'opposer plus fréquemment, elle présente des inconvénients pratiques plus évidents que l'immunité pénale, inconvénients accrus encore par la prétendue impossibilité dans laquelle se trouverait l'agent de renoncer à s'en prévaloir. Ses adversaires insistent sur la situation précaire dans laquelle se trouvent les créanciers des ministres publics, sur les entraves

(1) *Droit civil international*. t. III, n° 61.

constantes apportées par ce privilège à l'administration de la justice dans l'État. « Au nom de la justice éternelle », écrit Laurent, « je proteste contre un prétendu droit des gens qui la « viole. »

Je reconnais qu'ici encore l'intérêt privé sera quelquefois sacrifié à l'intérêt public international. Mais, d'une part, il est inadmissible de soumettre l'ambassadeur à la juridiction de l'État à raison d'actes passés par lui pour l'accomplissement de ses fonctions; d'autre part, il serait en pratique extrêmement difficile, ou même souvent impossible, de distinguer exactement si l'envoyé a agi comme simple particulier ou pour l'exécution de sa mission. Obliger l'ambassadeur à établir le motif diplomatique de l'acte pour se soustraire à la juridiction locale serait évidemment le contraindre à divulguer les secrets de sa mission. Cela me décide à voir dans l'immunité civile un privilège parfaitement justifié.

Je n'en dirai pas autant de l'exemption des impôts ou de la dispense de fournir témoignage en justice. La suppression de ces immunités ne porterait, il faut le reconnaître, aucune atteinte sérieuse à l'indépendance du ministre (1).

En résumé, parmi les privilèges des ministres publics, il en est un absolument indispensable, l'*inviolabilité*. D'autres, l'immunité de juridiction, l'exemption des logements militaires, sont des garanties parfaitement justifiées de l'indépendance nécessaire à l'agent. Quelques-uns (exemption d'impôts, dispense de témoigner) peuvent être considérés comme surrogatoires.

518. — Pour justifier la situation particulière faite à l'agent diplomatique, les auteurs anciens et nombre d'auteurs modernes recourent à la fiction de l'*exterritorialité*, appliquée tantôt à sa personne, tantôt à sa demeure. S'il est inviolable, s'il est soustrait à la juridiction locale, s'il ne paie pas d'impôts, s'il

(1) La suppression de la dispense de fournir témoignage devrait toutefois être conciliée avec l'inviolabilité et l'immunité de juridiction, en ce sens que si le ministre ne se rendait

pas gracieusement à l'invitation des autorités locales, il ne devrait être frappé d'aucune peine. L'obligation lui incombant ne pourrait être sanctionnée que par son propre souverain.

ne peut recevoir une assignation, etc., c'est parce qu'il est réputé continuer à résider sur le territoire de sa propre patrie. S'il peut célébrer des mariages, dresser des actes suivant sa loi nationale dans l'hôtel de la légation, c'est parce que l'hôtel est lui-même fictivement partie intégrante du territoire de l'État représenté. J'ai déjà (voir n. 227) montré comment la fiction d'exterritorialité, appliquée à l'hôtel de l'ambassade, était inexacte et insuffisante : inexacte, en ce qu'elle conduirait logiquement à des conséquences inadmissibles : insuffisante, en ce qu'elle ne peut expliquer certains errements de la pratique internationale, par exemple la soumission des contestations réelles concernant l'hôtel de la légation aux tribunaux locaux, la possibilité d'exiger pour ce même hôtel le paiement des impôts fonciers, l'inutilité d'une demande d'extradition quand un malfaiteur s'y réfugie, etc.

Elle est tout aussi inexacte et insuffisante lorsqu'on l'applique à la personne même de l'agent. Comment expliquer alors que les actes de la vie civile passés par lui dans les formes locales soient valables ? Comment le soustraire à la juridiction locale, quand la loi territoriale attribue compétence à cette juridiction à propos d'actes analogues à ceux commis ou passés par l'agent, même lorsqu'ils l'ont été en pays étranger ? Comment justifier la soumission du ministre à certains impôts : impôt des patentes, contributions indirectes, etc. ?

Il faut donc renoncer à cette formule de l'exterritorialité, qui n'est qu'un vain mot de nature à induire en erreur celui qui voudrait être logique. Les immunités reconnues aux ambassadeurs s'expliquent et se justifient, je crois l'avoir montré, sans qu'il soit nécessaire de recourir à elle. S'il en est d'injustifiables rationnellement ce n'est pas le recours à une fiction qui modifiera leur caractère vrai (1).

(1) Contre l'idée d'exterritorialité, voir LAURENT, *Droit civil international*, t. III, n^{os} 1-89. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n^o 1147. — DE HEYKING, *op. cit.* — PRADIER-FODÉRÉ, *Droit international public*, t. III, n^o 1396. — PINHEIRO-

FERREIRA, note sur le § 215 du *Précis de droit des gens moderne*, de G.-F. DE MARTENS. — GEFFCKEN, note G sur le § 205 du *Droit des gens moderne*, de HEFTER. — CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public*, t. II, sect. III, chap. III, § 7.

L'idée de l'extritorialité a inspiré la conduite du gouvernement russe lorsque, en 1854, il fit exécuter dans l'hôtel de la légation russe, à Weimar, la peine de la bastonnade à laquelle les tribunaux russes avaient condamné un attaché au service de cette légation.

§ 7. — *Situation de l'agent dans un État tiers.*

519. — Garantie de liberté et d'indépendance dans l'accomplissement de la mission diplomatique, les privilèges et immunités étudiés au paragraphe précédent ne peuvent, en règle générale, être revendiqués par l'agent en dehors du pays où il exerce ses fonctions. Lors donc que, pour se rendre à son poste ou en faire retour, il est forcé de traverser le territoire d'un État tiers, il n'a droit sur ce territoire à aucune immunité, à aucuns avantages proprement dits. Ceux qui lui seraient accordés par le souverain local le seraient par pure courtoisie toute volontaire.

Sa situation cependant n'est pas absolument identique à celle d'une personne ordinaire.

Lorsque des relations amicales existent entre la patrie de l'agent et l'État dont il traverse le territoire, celui-ci, dûment averti de la qualité et du mandat du voyageur, doit, par égard pour le gouvernement dont il est le représentant, lui assurer la sécurité et le respect les plus absolus pendant la durée de son séjour. Une sorte d'inviolabilité appartient donc à l'ambassadeur, même sur le territoire d'un État tiers. En conséquence, il ne pourrait y être arrêté, soit à raison d'une condamnation ancienne prononcée contre lui par une juridiction locale, soit à raison d'un crime ou délit qu'il y aurait commis antérieurement. Cela suppose que l'État, averti du passage du ministre étranger, n'a élevé aucune objection et fait aucune réserve; mais il ne peut faire doute que l'État en question, qui aurait le droit de se refuser à recevoir l'agent s'il était accrédité auprès de lui, soit à *fortiori* autorisé à lui interdire le passage sur son territoire, ou à subordonner son autorisation à telles précautions qu'il lui paraîtra nécessaire de prendre.

Le ministre des États-Unis en Espagne, M. Soulé, Français de naissance, ayant voulu, en se rendant à son poste, en 1854, faire un séjour à Paris, le gouvernement impérial lui en fit la défense formelle. L'envoyé américain à Paris ayant demandé des explications, M. Drouin de Lhuys, ministre des affaires étrangères, répondit qu'il n'avait pas l'intention d'empêcher M. Soulé de traverser la France pour se rendre à son poste, mais qu'il y avait une différence entre un séjour et un simple passage, et qu'il était dans son droit en refusant la faculté de séjourner « à un étranger dont les antécédents avaient malheureusement éveillé l'attention des autorités chargées de veiller au maintien de l'ordre public en France ». Le ministre ajoutait, allant peut-être un peu loin sous ce rapport, que M. Soulé, n'ayant pas reçu l'autorisation de représenter son pays d'adoption dans son pays natal, se trouvait dans la situation d'un simple particulier et soumis, par suite, à la loi commune.

Si, pour se rendre à son poste, l'ambassadeur doit traverser un pays qui, engagé dans une guerre, est le théâtre d'opérations militaires, il pourra obtenir des belligérants un sauf-conduit. Généralement, on lui imposera un itinéraire et un délai pour traverser le territoire.

Sous le règne de Louis XV, en 1744, alors que la France se trouvait en guerre avec l'Angleterre, le maréchal de Belle-Isle, nommé ambassadeur à Berlin, traversant le Hanovre sans être muni d'un sauf-conduit, fut arrêté et fait prisonnier par les Anglais.

Au cas où il y aurait état de guerre entre la Puissance auprès de laquelle est accrédité l'agent et l'État tiers qu'il doit traverser, celui-ci aura toujours le droit de s'opposer à son passage et, le cas échéant, de le faire arrêter ou reconduire à la frontière.

§ 8. — *Personnel des légations.*

520. — Une légation comprend, outre le ministre lui-même, un certain nombre de personnes qui peuvent être rangées dans deux catégories :

1° *Le personnel officiel.*

2° *La suite non officielle.*

521. — 1° *Personnel officiel.* — Rentrent dans cette catégorie les personnes qui ont reçu du gouvernement de l'agent mission d'être ses auxiliaires directs, à des titres divers, dans

l'accomplissement de ses fonctions. Toutes sont ainsi revêtues de la qualité diplomatique.

Cette première catégorie comprend généralement les secrétaires d'ambassade, les conseillers, les attachés proprement dits, les attachés militaires, le chancelier, etc., auxquels il faut joindre les employés subalternes, copistes, chiffreurs, interprètes ou drogman, etc.

Un décret du 15 octobre 1892 a déterminé les conditions d'admission dans les carrières diplomatique et consulaire. Le concours est, pour l'une comme pour l'autre, toujours la base du recrutement ; mais les matières sur lesquelles il porte varient suivant que le candidat se destine au service diplomatique proprement dit ou au service consulaire. Les deux carrières sont ainsi complètement distinctes l'une de l'autre, à l'inverse de ce qui avait lieu sous l'empire du décret du 14 octobre 1890. Les places qui forment l'objet du concours sont, pour le service diplomatique celles d'attachés d'ambassade, et celles d'attachés payés à la direction politique du ministère des affaires étrangères (voir sur ce service, *suprà*, n° 441) ; pour le service consulaire, celles d'élèves consuls et celles d'attachés payés aux deux premières sous-directions de la direction des affaires commerciales et consulaires. (Voir n° 441.) Une autre innovation consiste dans le stage d'une année imposé aux candidats *avant le concours*, stage qui est fait, soit à l'administration centrale du ministère, soit dans les services extérieurs. Le rapport qui précède le décret justifie de la manière suivante l'obligation ainsi imposée aux candidats : « Le stage obligatoire d'une année auquel tous les candidats seront soumis permettra de constater leurs aptitudes et leurs habitudes de travail. Le ministre aura des éléments qui lui manquent aujourd'hui pour décider si un candidat peut être admis à concourir définitivement, et s'il doit être dirigé de préférence vers le service diplomatique ou vers le service consulaire. »

Aux termes du décret du 17 janvier 1891, aucun agent diplomatique jusqu'au grade de ministre plénipotentiaire ne peut être promu au grade ou à la classe supérieure avant d'avoir accompli trois années de service dans son grade ou dans sa classe. Une exception est apportée en faveur des secrétaires de première classe, qui peuvent être nommés ministres plénipotentiaires s'ils ont six ans de grade, dont trois à l'étranger. Pour être nommé secrétaire de première classe, il faut en outre avoir rempli à l'étranger, pendant deux ans au moins, les fonctions de son grade ou celles de secrétaire de troisième classe ; de même, pour pouvoir être nommé ministre plénipotentiaire, il faut avoir rempli à l'étranger, pendant deux ans, les fonctions de son grade ou celles de secrétaire. Les consuls généraux qui auront trois ans de grade et auront exercé pendant deux ans à l'étranger les fonctions de ce grade ou celles de consul de première classe sont aptes à être nommés ministres plénipotentiaires.

Le personnel diplomatique comprend aujourd'hui, outre les ambassadeurs, qui sont au nombre de neuf (Berlin, Berne, Constantinople, Londres, Madrid, Saint-Petersbourg, Rome-Vatican, Rome-Quirinal, et Vienne) : 12 ministres plénipotentiaires de première classe et 15 de seconde classe ; 18 secrétaires de première classe, 24 de seconde classe et 30 de troisième classe. (Décret du 17 janvier 1891.) Aux termes de l'article 3 du décret du 11 octobre 1892, les secrétaires

de première classe, lorsqu'ils remplissent à l'étranger les fonctions de leur grade, peuvent être autorisés à prendre le titre de conseiller d'ambassade ou de légation. Un autre décret du 12 mai 1891 a fixé la répartition entre les différentes missions, et suivant l'importance de chacune d'elles, du personnel qui vient d'être indiqué. Les ambassades comprennent toujours deux secrétaires de première classe (décret du 12 mai 1891 et du 11 octobre 1892 combinés) et un ou plusieurs secrétaires des autres classes.

Les ministres plénipotentiaires dirigent généralement les missions autres que les ambassades.

a) Les *secrétaires de légation ou d'ambassade* occupent immédiatement après le ministre lui-même, dont ils sont en quelque sorte les lieutenants, le sommet de la hiérarchie. En cas d'absence ou d'empêchement du chef de mission, c'est le premier secrétaire (ou le plus ancien s'ils sont tous de même classe) qui le remplace. Il est alors généralement légitimé en qualité de chargé d'affaires par intérim auprès du ministre des affaires étrangères. Dans le cas où il n'aurait pas été ainsi spécialement et formellement accrédité, il devrait être considéré comme dépourvu de tout mandat et ne pourrait suivre ou entamer des négociations avec le gouvernement local.

b) Les *conseillers de légation ou d'ambassade* se confondent dans certaines légations avec les secrétaires. Dans d'autres, ce sont des agents hiérarchiquement inférieurs à ceux-ci, qui ont pour mission spéciale d'éclairer de leurs avis le ministre public dans les circonstances délicates. Telles doivent être du moins leurs attributions normales; leurs attributions réelles sont très variables.

c) Les *attachés proprement dits* sont de simples stagiaires faisant dans une légation l'apprentissage du métier diplomatique.

d) A certaines légations, généralement à celles établies auprès des grandes Puissances militaires ou maritimes, les États adjoignent des officiers de leur armée de terre ou de leur marine qui, sous le nom d'*attaché militaire, attaché naval*, sont plus particulièrement chargés de les renseigner sur la situation militaire du pays où ils résident.

e) Les *chanceliers* remplissent dans les légations des fonctions exclusivement intérieures. Chargés d'assurer la comptabi-

lité, ils font en même temps l'office de notaires et d'officiers de l'état civil vis-à-vis des nationaux du pays représenté. Ils jouent dans la légation un rôle assez semblable à celui d'un greffier dans un tribunal. Ils ne sont pas, en règle générale, considérés comme faisant partie du corps diplomatique, et servent ainsi de transition entre le haut personnel officiel et les employés inférieurs remplissant les différents services subalternes.

522. — Le personnel officiel tout entier jouit en principe des mêmes immunités que le chef de mission. Les privilèges accordés *ne impediatur legatio* sont en effet nécessaires à chacun des éléments ou rouages pour assurer le libre fonctionnement de l'ensemble. Aussi est-il d'usage que l'envoyé communique au ministre des affaires étrangères de l'État de sa résidence la liste des différentes personnes composant sa suite officielle et, à ce titre, ayant droit aux immunités diplomatiques (1).

Au mois d'août 1889, le commandant Hue, attaché militaire à l'ambassade de France à Berlin, fut frappé, au sortir du Thiergarten, par un maquignon avec lequel il avait eu des difficultés à propos de la vente d'un cheval. Le ministre des affaires étrangères français fit aussitôt demander des explications au gouvernement allemand. L'affaire ayant été déferée à la justice locale, qui prononça contre l'agresseur six semaines de prison, n'eut pas de suites diplomatiques. (Voir sur cet incident, J. I. P. 1891, p. 466.)

Tout en reconnaissant d'une façon générale au personnel officiel de la légation le droit aux privilèges diplomatiques, je dois, pour être exact, apporter immédiatement une restriction à cette assertion. Il est trois privilèges qui demeurent personnels au chef de mission. Ce sont :

- 1° Le droit au cérémonial ;
- 2° Le droit à la franchise en douanes (2) ;
- 3° La liberté du culte privé.

(1) Jurisprudence française conforme : Paris, 29 juin 1811 (S. 1812. 2. 12). — 14 janvier 1836 (*Droit*, 15 janvier 1836). — 9 avril 1866 (S. 66. 2. 232). — 12 juillet 1867 (S. 68. 2. 201). — Trib. Seine, 31 juillet 1878 (J. I. P. 1878, p. 500). — 11 février 1892 (R. P. I. P. 1892, p. 113).

(2) Jusqu'en 1891, la Suisse était le seul pays qui accordât la franchise douanière aux conseillers, secrétaires, attachés étrangers. En cette année, une décision du conseil fédéral a modifié cet état de choses. Désormais la franchise est strictement limitée aux seuls chefs de mission.

525. — 2° *Suite non officielle.* — Elle se compose des personnes qui, sans remplir de fonctions diplomatiques, ont accompagné l'agent à des titres divers ou sont entrées à son service.

Elle comprend la femme et la famille du ministre résidant avec lui, ses secrétaires particuliers, chapelains, médecins, intendants, domestiques, etc.

On est généralement d'accord pour reconnaître à l'épouse et à la famille immédiate du ministre le droit aux prérogatives diplomatiques : inviolabilité, immunité de juridiction, etc. (1). Il faut toutefois excepter le droit au cérémonial. La femme de l'ambassadeur ne peut réclamer le rang et la préséance auxquels a droit son mari. L'usage et l'étiquette locale sont ici absolument souverains.

Il s'élève plus de difficultés en ce qui concerne l'extension des prérogatives diplomatiques aux autres personnes attachées à titre purement privé à l'ambassadeur. Si les droits du chapelain et du médecin (2) (que l'on fait quelquefois rentrer dans la suite officielle) sont admis sans trop de répugnance par la doctrine et sans contradiction par la pratique, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de la haute ou basse domesticité du ministre. Il faut bien reconnaître qu'il n'est pas en somme de bonnes raisons pour étendre aux cocher, palefrenier ou cuisinier de l'ambassade, l'exemption de la juridiction criminelle ou civile, l'inviolabilité, etc.

Au mois de juin 1888, le cocher qui conduisait l'ambassadeur de France à Berlin au palais législatif pour l'ouverture des Chambres prussiennes, ayant enfreint un règlement de police qui prescrivait aux voitures de marcher au pas à certains endroits et ayant même allongé un coup de fouet à l'agent qui s'était précipité pour arrêter ses chevaux, fut condamné à 60 marks d'amende ou 12 jours de prison par le tribunal des échevins de Berlin (18 juin), sans que l'ambassadeur de France élevât aucune réclamation. Le défenseur du pré-

(1) Paris, 21 avril 1841 (S. 41. 2. 592). Le même avantage doit être fait aux femmes des membres officiels de la mission. *Sic*, Trib. Seine, 31 juillet 1878 (J. I. P. 1878, p. 500).

(2) Chapelain et médecin ne peuvent évidemment prétendre aux immunités qu'autant qu'ils sont exclusivement attachés à la légation.

venu soutint devant le tribunal que son client était couvert par l'immunité diplomatique, et plaïda l'incompétence de la juridiction saisie. Mais cette exception fut repoussée, d'abord, parce qu'en réalité le cocher était au service d'un loueur de voitures, et ensuite, ce qui est plus intéressant, parce que, eût-il été au service de l'ambassadeur, il ne pouvait invoquer le bénéfice de l'immunité, n'étant que domestique *et ne faisant pas partie du personnel proprement dit de l'ambassade*. Le jugement relève aussi la qualité de sujet allemand du prévenu, faisant ainsi allusion à une distinction dont il va être question. (Voir ce jugement J. I. P. 1889, p. 83.)

Un incident analogue s'était élevé quelques mois auparavant, en décembre 1887, à Bucharest, mais il avait reçu une solution différente. Un palefrenier de la légation russe en Roumanie avait été arrêté comme prévenu d'un crime commis dans cette ville. Aussitôt que sa qualité eût été connue, il fut remis en liberté. L'envoyé russe ne jugea pas cette satisfaction suffisante; il se plaignit en termes très vifs au ministre des affaires étrangères roumain, et refusa de recevoir le préfet de police qui venait lui fournir des explications. Des instructions de son gouvernement l'obligèrent à prendre une attitude plus conciliante, et l'incident n'eut pas de suite. Mais l'immunité n'en était pas moins, par là même, reconnue au profit du palefrenier.

On a proposé de distinguer suivant que le coupable est un national du pays de la résidence du ministre ou un ressortissant de l'État représenté. L'incompétence des tribunaux locaux existerait dans ce dernier cas seulement (1). Mais aujourd'hui encore la pratique internationale semble bien être pour le maintien de l'immunité sans distinction (2). Si quelquefois, cédant à une susceptibilité exagérée, l'agent revendique pour son subordonné l'exemption de juridiction, dans la majorité des cas cependant on le voit consentir à le livrer aux autorités locales.

La distinction dont il vient d'être question a été admise en 1812 par le gouvernement prussien. Le chasseur du ministre de Bavière à Berlin avait assassiné le laquais du même ministre en dehors de l'hôtel de la légation. Le coupable fut arrêté, mais le jugement de l'affaire fut abandonné à l'autorité bavaroise, par cette raison que *l'inculpé n'était pas sujet prussien*.

On a vu plus haut que le tribunal échevinal de Berlin, dans l'affaire du

(1) VILLEFORT, *Revue critique*, 1858.
— Cette distinction est faite par l'art. 221, § 4, du Code pénal autrichien de 1804.

(2) En France, la jurisprudence n'a reconnu la compétence des tribunaux

français en cas de crimes ou délits commis par des membres de la suite non officielle que sur le consentement du ministre à laisser libre cours à la justice locale. (Cass., 11 juin 1852 (S. 52. 1. 467).)

cocher de l'ambassadeur de France, mit en relief, pour retenir l'affaire, la nationalité allemande qui appartenait au prévenu.

§ 9. — *Fin et suspension de la mission diplomatique.*

524. — Un nombre assez considérable d'événements mettent fin à la mission des ministres publics qui cessent alors d'être auprès de l'État étranger les représentants du gouvernement dont ils tenaient leur mandat.

Il peut arriver aussi que l'agent, tout en conservant son mandat, et, par suite, en demeurant accrédité auprès du gouvernement étranger, cesse en fait d'entretenir avec lui toute relation diplomatique; on dit alors qu'il y a simple *suspension* de la mission.

525. — *Fin de la mission diplomatique.* — La mission diplomatique d'un agent peut finir d'une manière régulière (normale) ou d'une manière irrégulière (anormale).

526. — Les événements qui normalement mettent fin à la mission de l'agent sont les suivants :

1° *L'expiration du temps* pour lequel la mission avait été donnée. Les ambassadeurs envoyés par la République de Venise n'étaient autrefois accrédités que pour deux ans.

2° *Le rappel de l'ambassadeur* par l'État qui l'avait nommé. C'est une application du droit commun en vertu duquel le mandant peut toujours révoquer *ad nutum* le mandat par lui donné. Le rappel de l'agent et son remplacement par un nouveau représentant auront assez souvent une réelle importance politique. L'ambassadeur rappelé pouvait personnifier une certaine politique dont son remplacement marquera l'abandon. Lorsqu'un État met ainsi fin à la mission d'un ministre public, il lui adresse des *lettres de rappel* conçues dans des formes analogues à celles des lettres de créance, et par lesquelles il fait connaître au souverain étranger la cessation des pouvoirs de l'agent. Ces lettres sont remises en audience solennelle, à l'instar des lettres de créance. Le souverain y répond généralement par des *lettres de recréance* adressées au chef du gou-

vernement qui avait accrédité l'envoyé. Elles constatent la présentation des lettres de rappel et témoignent du zèle et de la bonne volonté avec lesquels l'ambassadeur s'est acquitté de la mission dont il était chargé.

3° *Le décès du ministre*, survenu pendant la durée de sa mission, donne lieu à certaines mesures destinées à mettre en sûreté et à l'abri de toute indiscretion les papiers et archives diplomatiques de la légation. Il est de règle de faire, aussitôt que possible, apposer les scellés sur les papiers officiels, et au besoin sur les effets personnels de l'ambassadeur décédé, après que les uns et les autres ont été inventoriés. C'est en premier lieu au secrétaire de la légation qu'incombe ce soin. A son défaut, il y est procédé par le ministre d'un État ami ou allié, sur la prière du gouvernement du décédé. Au besoin et en dernier lieu, en l'absence des personnes ci-dessus désignées, les autorités locales doivent elles-mêmes y pourvoir.

4° *Le décès du souverain représenté ou de celui auquel avaient été remises les lettres de créance*. Ainsi qu'il a été exposé au n° 463, ces événements, théoriquement, ne devraient pas être considérés comme mettant fin à la mission. En pratique, en cas d'avènement d'un nouveau prince dans l'un des deux États, de nouvelles lettres de créance doivent être présentées par l'agent, qui cependant n'en continue pas moins ses fonctions dans l'intervalle séparant le décès du prince de l'arrivée de ses nouveaux pouvoirs. La nomination d'un nouveau président dans un État républicain n'amène pas la délivrance d'un nouveau mandat (1).

5° *L'élévation de l'agent à une classe supérieure* ne met pas, à proprement parler, fin à la mission dont il était chargé. Mais, ainsi que l'observent MM. Funck-Brentano et Sorel (2), « comme il reçoit un caractère nouveau, il lui faut des lettres de créance nouvelles pour que l'État auprès duquel il est accrédité lui reconnaisse ce caractère ».

(1) Le plus souvent cependant, à la suite de l'élection d'un nouveau président de la République des États-Unis de l'Amérique du Nord, les différents

ministres publics représentant cette Puissance à l'étranger résignent leurs fonctions ou sont remplacés.

(2) *Op. cit.*, liv. I, chap. VIII, § 7

527. — Dans différentes circonstances exceptionnelles, la mission du ministre cessera d'une façon anormale. Il en sera ainsi :

1° Quand *une révolution intérieure* aura modifié la forme du gouvernement soit dans l'État représenté, soit dans celui auprès duquel le ministre était accrédité (voir ce qui a été dit *suprà*, n° 463) ;

2° Quand, à la suite d'une mésintelligence grave survenue entre les deux États, le gouvernement de l'agent lui enjoindra de demander ses passeports, de cesser toutes relations diplomatiques et de quitter son poste ;

3° Quand la guerre aura éclaté entre les deux pays. L'État de guerre entraîne par lui-même la rupture des relations diplomatiques permanentes et met ainsi nécessairement fin à la mission des représentants accrédités par l'un des belligérants auprès de l'autre.

Lorsque, à la suite d'une déclaration de guerre, un agent est rappelé et qu'après la cessation des hostilités il revient à son poste, peut-on dire que la mission qu'il remplissait avant la guerre a été simplement *suspendue*, ou faut-il, au contraire, considérer la survenance de la guerre comme y ayant *définitivement* mis fin ? La question s'est posée en Autriche après la guerre de 1866. On se demanda si le bail, souscrit avant cette époque par l'envoyé prussien *pour la durée de la mission*, devait être réputé avoir pris fin par le rappel de l'ambassadeur. La Cour suprême de Vienne se prononça pour la négative.

« L'éloignement de l'agent diplomatique de Vienne, porte l'arrêt, avait eu pour cause, non pas son rappel, mais l'interruption des relations entre les États belligérants, interruption causée par la guerre. La mission diplomatique du locataire n'aurait pu être considérée comme réellement terminée que si, après la guerre, il avait été remplacé. On ne doit pas induire de la présentation de nouvelles lettres de créance que cette mission avait pris fin. Ces lettres ne sont qu'une constatation solennelle de la reprise des relations entre deux États. » (Arrêt du 10 février 1869, J. I. P. 1876, p. 44.)

Dans les deux dernières hypothèses, le ministre devra pourvoir à mettre en sûreté les papiers et archives de la légation, soit en les emportant avec lui dans sa retraite, soit en apposant sur eux les scellés et en en confiant ensuite la garde, jusqu'à l'époque de la reprise des rapports diplomatiques, au représentant d'une Puissance amie.

4° Enfin, si l'ambassadeur a gravement offensé le gouverne-

ment qui l'a reçu, celui-ci peut non seulement demander son rappel au souverain qui l'avait envoyé, mais, en cas d'urgence, lui remettre ses passeports et exiger qu'il quitte le territoire dans un délai par lui fixé. C'est là évidemment une mesure particulièrement grave, parce qu'elle est toujours de nature à froisser la susceptibilité du gouvernement de l'agent. Il faudra toujours des motifs très sérieux pour y recourir.

Le pape Pie IX en usa en 1867 vis-à-vis de M. de Meyendorf, chargé d'affaires de Russie à Rome. Ce diplomate ayant, au cours d'une audience et à propos des agitations cléricales en Pologne, reproché au Souverain Pontife de faire de la « politique révolutionnaire », le Pape lui enjoignit de se retirer de sa présence. « J'estime et je respecte S. M. l'Empereur, lui dit-il, mais je ne puis en dire autant de son chargé d'affaires, qui certainement, contrairement à la volonté de son souverain, vient de m'insulter dans mon cabinet. » A la suite de cet incident, M. de Meyendorf dut immédiatement quitter Rome, et les relations diplomatiques furent rompues entre les deux pays.

528. — De quelque façon qu'un ambassadeur vienne à cesser ses fonctions, une obligation s'impose toujours à lui ou à ses héritiers : celle de restituer à l'État qu'il représentait toutes les pièces relatives aux affaires qu'il a eu à traiter pendant sa mission. Ce sont là de véritables papiers d'État dont il était simple dépositaire et à la propriété desquels il ne peut prétendre. Toutes les législations prennent pour assurer cette restitution des mesures rigoureuses. La matière est régie en France par les ordonnances royales des 18 août 1833, 13 mars 1834, et le règlement général du 6 avril 1880.

Suivant l'art. 1^{er} de l'ordonnance des 18 août 1833-13 mars 1834, les traités et conventions entre la France et les Puissances étrangères, les correspondances tant officielles que confidentielles entre le département des affaires étrangères et ses agents, les rapports, mémoires et autres documents par eux adressés ou reçus en leur qualité officielle, sont la propriété de l'État. Un registre mentionnant exactement les pièces ci-dessus désignées doit être tenu au ministère des affaires étrangères et dans chaque poste diplomatique ou consulaire. La nature, le contenu, la date, le lieu de départ, le numéro d'envoi et celui de réception de chaque pièce devront être énoncés dans la mention (art. 2 et 3). Tout agent diplomatique ou consulaire est tenu, à l'expiration de ses fonctions, de laisser dans les archives de l'ambassade ou du consulat et de remettre à son successeur les correspondances et autres documents concernant les affaires ou négociations quelconques qu'il aura eu à traiter pendant la durée de sa mission. La même obligation est imposée au ministre des affaires étrangères (ordonnance du 18 août 1833, art. 4; règlement général du 6 avril 1880, art. 10). Aucune

publication de pièces diplomatiques ne peut avoir lieu sans autorisation, et l'agent dont la mission est terminée doit prendre un engagement formel à cet égard. Il doit aussi déclarer qu'il ne conserve aucune pièce originale. Les obligations qui viennent d'être indiquées doivent être rappelées à tout agent diplomatique nouvellement nommé. (Ordonnance du 18 août 1833, art. 7, et règlement du 6 avril 1880, art. 11.)

Aux termes des textes précédents, en cas de décès d'un ministre public, le ministre des affaires étrangères est en droit de faire apposer les scellés à son domicile, et, dans le cas où les scellés auraient été apposés en dehors de son initiative, il peut prendre des mesures pour que la levée des scellés n'ait lieu qu'en présence d'un ou de deux délégués de la direction des archives. Il a toujours le droit, d'ailleurs, de s'entendre avec les héritiers pour la restitution des pièces intéressant le service de l'État. (Règlement du 6 avril 1880, art. 14.)

A l'effet d'assurer la mise à exécution de ces mesures, les autorités administratives ou judiciaires doivent informer sans délai le ministre des affaires étrangères du décès de tout agent diplomatique ou consulaire, ainsi que de l'apposition des scellés qui aurait eu lieu à son domicile. (*Ibid.*, art. 15.)

529. — *Suspension de la mission diplomatique.* — Certains événements, sans faire cesser les pouvoirs du ministre public, et sans produire la rupture proprement dite des relations diplomatiques entre deux États, peuvent amener l'un d'eux à suspendre, pour un temps indéterminé, l'entretien de ces relations et, par là même, la mission de son représentant. Ce fait se produira lorsque des difficultés entre les deux gouvernements auront surgi, dont la solution réclamée par l'un d'eux n'aura pu être obtenue. Celui-ci, se jugeant atteint dans ses droits ou dans sa dignité, déclarera souvent suspendre momentanément tous rapports diplomatiques avec son adversaire. Pareille suspension se produira encore au cas où une révolution dont l'issue demeure incertaine aura éclaté dans l'un des deux pays. Dans ces circonstances, le ministre accrédité restera tel, malgré l'interruption de tous rapports avec le gouvernement local. Le plus souvent il demeurera à son poste. S'il le quitte, ce sera en vertu d'un congé temporaire, et non point d'un rappel ou d'un renvoi. Il conserve, dans l'une et l'autre hypothèse, sa qualité de représentant et les pouvoirs qui en dérivent, quitte à n'en pas user jusqu'au moment où il aura été autorisé par son gouvernement à reprendre les rapports avec l'autre État. Il ne peut donc être question ici de nouvelles lettres de créance, puisque le mandat conféré par les premières n'a pas cessé.

Après le 10 août 1792, la plupart des ministres étrangers accrédités auprès de Louis XVI considèrent leur mission comme suspendue. Ils ne réclament leurs passeports et ne quittèrent le territoire français que pour échapper aux tracasseries de la Commune.

Plus récemment, à la suite des incidents de la Nouvelle-Orléans (voir n° 207), les relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Italie ont été suspendues. Elles ont été reprises depuis, le gouvernement fédéral ayant consenti à indemniser les victimes.

Un autre cas de suspension des relations diplomatiques s'est produit en décembre 1891 dans les rapports de la France et de la Bulgarie. Un journaliste français, M. Chadourne, avait été expulsé de la Principauté sans que le consul de France eût été mis à même d'intervenir. Il y avait là une méconnaissance complète des capitulations encore en vigueur en Bulgarie, et suivant lesquelles aucun acte de juridiction ou d'exécution ne peut être pratiqué vis-à-vis d'un Français sans l'intervention ou l'entremise du consul. Aussi le chargé d'affaires de France réclama-t-il le retrait de la mesure de rigueur prise vis-à-vis de son compatriote. N'ayant pu obtenir satisfaction, il rompit, conformément aux instructions venues de Paris, toutes relations diplomatiques avec le cabinet de Sofia. Ces relations ont été reprises depuis, la France ayant vu ses réclamations accueillies. (Voir sur cet incident, *Archives diplomatiques*, 1892, t. V, p. 25 et suiv.)

§ 10. — *Différentes classes d'agents diplomatiques. — Préséances.*

550. — Suivant le point de vue auquel on se place, on peut distinguer plusieurs sortes d'agents diplomatiques.

Au point de vue de la durée de la mission, les ministres publics se divisent en ministres *ordinaires* chargés d'une mission permanente, et ministres ou envoyés *extraordinaires* chargés d'une négociation particulière et, par suite, d'une mission temporaire. Ceux-ci étant généralement considérés comme ayant le pas sur les premiers, il arriva que, par vanité, des États décorèrent du nom d'envoyés extraordinaires des agents chargés cependant d'une mission permanente. Cette qualification s'est ainsi trouvée détournée de son véritable sens.

Au point de vue de la nature de la mission, on distingue les envoyés *chargés de négocier* au nom de l'État qui les nomme, et ceux ayant reçu de leur gouvernement une simple *mission de cérémonie*, qui doivent, par exemple, le représenter au mariage, au couronnement, aux obsèques, etc., d'un souve-

rain étranger. Rien n'empêche d'ailleurs que l'envoyé ordinaire d'un État ne soit pour une circonstance spéciale investi d'une mission de cérémonie.

551. — C'est à un autre point de vue qu'une division des ministres publics présente surtout un intérêt immédiat : au point de vue *du rang* qu'ils doivent avoir entre eux et, par suite, de la hiérarchie à établir entre les délégués des différentes Puissances auprès d'un même gouvernement.

Théoriquement, tous les agents diplomatiques étant les représentants d'un État, et les États étant égaux, aucune différence de rang et de dignité ne devrait exister entre eux. Tout au plus pourrait-on considérer comme rationnellement admissible la division en deux catégories proposée par Pinheiro-Ferreira. Dans la première se rangeraient tous les agents accrédités de souverain à souverain ; dans la seconde, ceux accrédités seulement auprès du ministre des affaires étrangères (chargés d'affaires).

Cette égalité, qui dans les premiers temps des légations permanentes était la règle tout au moins théorique, ne put subsister longtemps. D'une part, la vanité des Puissances prépondérantes, s'en accommodant mal, ne put la supporter. Des questions de préséance et d'étiquette durent nécessairement surgir, questions pour la solution desquelles aucun principe certain et accepté de tous les gouvernements ne pouvait être invoqué. D'autre part, le faste dont les ambassadeurs s'entouraient aux dix-septième et dix-huitième siècles, les dépenses énormes que nécessitait, par suite, l'entretien des ambassades permanentes, conduisirent les États à établir, par raison d'économie, auprès de certaines cours, des envoyés dont on exigeait moins d'éclat et pour qui on demandait moins d'honneur que pour les ambassadeurs proprement dits. L'idée que le rang et la dignité de l'ambassadeur devaient être proportionnés à la puissance de l'État dont il était le représentant se fit jour. Mais on conçoit que c'était là encore une base d'appréciation bien incertaine et bien sujette à contestation. Les questions de rang et de préséance continuèrent comme par le passé à donner lieu à d'interminables disputes, dans lesquelles les

souverains croyaient leur honneur et leur dignité engagés.

552. — Il faut savoir gré aux plénipotentiaires du Congrès de Vienne d'avoir, par le règlement du 19 mars 1815, mis fin à cet état de choses et organisé une classification, sinon très rationnelle, du moins très nette des agents diplomatiques

Le règlement les avait divisés en trois classes :

- 1° Les ambassadeurs, les légats, et les nonces;
- 2° Les envoyés, envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires accrédités auprès du souverain lui-même;
- 3° Les simples chargés d'affaires accrédités auprès du ministre des affaires étrangères.

L'adoption de cette classification répondait à un projet et au désir des plénipotentiaires de Vienne : établir trois classes de Puissances. Ils durent renoncer à cette tentative à raison des susceptibilités qu'elle éveilla. Mais la division tripartite des agents diplomatiques demeura. Trois ans plus tard, toutefois, par le protocole du congrès d'Aix-la-Chapelle (21 novembre 1818), les grandes Puissances créèrent une nouvelle catégorie d'agents diplomatiques, les *ministres résidents*, intermédiaires entre les envoyés extraordinaires ou plénipotentiaires et les simples chargés d'affaires.

La classification établie à Vienne en 1815 ainsi modifiée en 1818 est encore actuellement acceptée par tous les États civilisés. On distingue donc aujourd'hui quatre classes d'agents.

La première comprend les *ambassadeurs proprement dits, ordinaires ou extraordinaires, les légats ou nonces du Saint-Siège*.

La seconde se compose des *envoyés ordinaires ou extraordinaires, ministres plénipotentiaires et internonces*.

Dans la troisième, reconnue en 1818, sont seuls compris les agents portant le titre de *ministres résidents*.

Enfin, les simples *chargés d'affaires* forment la quatrième.

Les envoyés des trois premières classes sont tous accrédités de souverain à souverain. Seuls, ceux de la quatrième (chargés

d'affaires) n'ont de mission qu'auprès du ministre des affaires étrangères.

Un usage général entre États est de ne s'envoyer réciproquement que des agents de même classe. Cette règle reçoit quelquefois en pratique des dérogations.

C'est ainsi que la Suisse n'est représentée en France que par un envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, tandis que la France entretient à Berne un ambassadeur. La Belgique, la Russie, l'Angleterre sont représentées en Suisse par des envoyés extraordinaires, alors que la Suisse n'envoie dans ces trois cours que des consuls généraux.

§55. — Voyons maintenant l'intérêt de la classification reçue.

Au point de vue de la détermination des droits et immunités juridiques dont l'agent doit jouir, elle n'en offre point. Les privilèges étudiés précédemment (§ 6) peuvent, en règle générale, être réclamés par tout agent, sauf quelques restrictions sans importance qui ont été déjà signalées. C'est uniquement au point de vue du cérémonial et des préséances que la classe à laquelle appartient le représentant doit être prise en considération. Chacun d'eux n'a droit qu'au cérémonial fixé par les lois de l'État pour les agents de sa classe. Il cède le pas à ceux appartenant à une classe supérieure.

§54. — a) Les *ambassadeurs* sont, au plus haut degré, l'incarnation du souverain qui les envoie. L'art. 2 du règlement de Vienne semble même leur accorder une situation toute particulière lorsqu'il dispose : « Les ambassadeurs, légats ou « nonces ont seuls le *caractère représentatif*. » On s'est demandé ce qu'il fallait entendre par là et quels avantages ils pourraient tirer de ce caractère qui leur est exclusivement attribué. On a soutenu que seuls ils pouvaient négocier directement avec le souverain. C'est là une prérogative de bien peu d'importance dans les États modernes, constitutionnels et même autocratiques, où l'entretien des relations internationales est laissé soit obligatoirement, soit en fait, au ministre des affaires étrangères. En réalité, la seule conséquence du caractère représentatif est de leur donner le droit aux honneurs les plus considérables, au cérémonial le plus pompeux, et celui d'être considérés,

en toute occasion, comme l'incarnation même de leur souverain

En général, les États jouissant des honneurs royaux envoient seuls ou reçoivent des ambassadeurs. Mais, avec F. de Martens (1), je ne vois aucune bonne raison pour refuser ce droit aux autres États. S'ils ne l'exercent pas, c'est que l'envoi d'ambassadeurs coûte fort cher et grèverait lourdement leur budget (2).

555. — *b*) Les *agents de la seconde classe*, bien qu'accrédités de souverain à souverain, ne jouissent pas, aux termes de l'art. 3 du règlement de 1515, du caractère représentatif. Il n'en faudrait pas conclure qu'ils ne représentent pas l'État qui les envoie. Mais ils ne le représentent pas en dehors des affaires et négociations diplomatiques. Ils touchent d'ailleurs un traitement moindre que celui des ambassadeurs et n'ont droit, soit pour la remise de leurs lettres de créance, soit en toute autre occasion, qu'à un cérémonial plus simple.

Ils peuvent porter les titres d'envoyés, envoyés extraordinaires, ministres plénipotentiaires ou internonces s'il s'agit d'agents de la papauté (3).

L'épithète *extraordinaire* ajoutée à *envoyé* semblerait devoir révéler toujours le caractère temporaire de la mission dont l'agent est chargé. En réalité, il n'en est rien. Cette qualification est souvent donnée d'une façon purement honorifique à des ministres chargés d'une mission permanente.

L'adjectif *plénipotentiaire* accolé au mot *ministre* n'est pas plus significatif. Le ministre qualifié plénipotentiaire *honoris causâ* ne jouit d'ordinaire que de pouvoirs limités et ne peut,

(1) *Op. cit.*, t. II, liv. I, chap. II-III.

(2) Bien souvent les frais énormes que nécessite la représentation de la France auprès des grandes Puissances ont été critiqués lors de la discussion du budget. En 1873, une réduction du traitement des ambassadeurs français à l'étranger fut demandée à l'Assemblée nationale. Le ministre des affaires étrangères combattit cette proposition avec succès, en faisant valoir la

nécessité de ne pas abaisser nos agents politiques à l'étranger et, par là même, diminuer le prestige de la France.

(3) Ce dernier titre désigne les envoyés de seconde classe de la papauté. Mais, conformément à un usage ancien, l'agent diplomatique autrichien à Constantinople porte le titre d'internonce, bien qu'il appartienne à la classe précédente.

le plus souvent, accepter une solution que *ad referendum*.

536. — c) Les *ministres résidents* ne se différencient guère des envoyés de la classe précédente. L'adjonction de cette catégorie aux trois autres, en 1818, a eu pour but de régulariser des errements suivis anciennement. Sous le nom de résidents, on désignait des ministres d'un troisième ordre « ne représentant pas, nous dit Vattel, le prince dans sa dignité, « mais seulement dans ses affaires ».

537. — d) Les *chargés d'affaires*, accrédités seulement auprès du ministre des affaires étrangères, devaient naturellement former une catégorie à part. Lorsqu'un chef de mission s'absente ou est momentanément empêché de remplir ses fonctions, il est, ainsi qu'il a été dit précédemment (n° 521), remplacé momentanément par un secrétaire de la légation agissant en qualité de chargé d'affaires temporaire.

538. — Les représentants extraordinaires se rangent, comme les représentants permanents, dans l'une ou l'autre des catégories précédentes, conformément au titre dont ils ont été revêtus. Ils n'ont en principe aucune supériorité sur les agents ordinaires de même classe. En pratique, ceux-ci leur cèdent généralement le pas.

539. — Par les dispositions du règlement de 1815 qui viennent d'être analysées, une certaine hiérarchie est déjà établie entre les agents diplomatiques. Mais entre envoyés appartenant à la même classe, comment régler l'ordre et trancher les questions de préséance? L'article 4 du règlement y a pourvu en décidant que « les employés diplomatiques prendront rang entre eux dans chaque classe d'après la date de la notification officielle de leur arrivée ». C'est là, écrit Pradier-Fodéré (1), « un hommage rendu au principe de l'égalité juridique des États ».

Toutefois, dans les États catholiques, conformément à un usage ancien, le premier rang appartient de droit aux envoyés de la Curie romaine, quelle que soit d'ailleurs leur ancienneté.

(1) *Traité de droit international public*, t. III, n° 1872.

§ II. — *Corps diplomatique.*

540. — L'ensemble des agents diplomatiques des différentes Puissances accrédités auprès d'un même gouvernement constitue ce qu'on appelle le *corps diplomatique*.

Le corps diplomatique est, dans un État, la représentation de la communauté internationale. Pas plus que celle-ci, il ne constitue une véritable société ou corporation organisée. Les ministres ne sont unis, comme les États qu'ils représentent, que par l'intérêt commun qu'ils ont à défendre les droits généraux de la société internationale, lorsqu'ils sont menacés ou violés par le gouvernement auprès duquel ils sont accrédités. Dans cette hypothèse, ils se réunissent alors pour concerter et prendre une mesure collective, formuler une protestation, des réserves, des réclamations qui jouiront d'autant plus d'autorité qu'elles manifesteront le sentiment unanime des Puissances qu'ils représentent.

On a vu plus haut qu'en 1775 le corps diplomatique accrédité à Paris intervint auprès du duc d'Aiguillon à propos d'un collègue qui se disposait à quitter la capitale sans payer ses dettes et auquel, pour cette raison, le ministre français avait refusé de délivrer ses passeports. (Voir n° 507.) On a vu également que, plus récemment, pendant la guerre franco-allemande, le corps diplomatique à Paris sollicita de M. de Bismarck l'autorisation pour les courriers de franchir les lignes prussiennes. (N° 491.)

À côté de ces manifestations quelque peu intéressées, puisqu'il s'agissait de sauvegarder les privilèges diplomatiques, on peut en citer d'autres inspirées uniquement par le souci de la liberté de conscience ou de l'humanité. C'est ainsi qu'en 1867 le corps diplomatique intervint en faveur des Juifs persécutés dans les Principautés-Unies; c'est ainsi encore que, pendant la guerre franco-allemande, il protesta auprès de M. de Bismarck contre le bombardement de Paris, qui mettait en péril « la vie et la propriété des personnes de toute nationalité établies à Paris ». (Note du 13 janvier 1885, *Arch. diplomatiques*, 1871-1872, t. IV, p. 1340.) Cette protestation, est-il besoin de le dire, resta lettre morte. Voir la réponse de M. de Bismarck, *Arch. diplomatiques*, loc. *suprà cit.*, p. 1365 (17 janvier 1871).

Le corps diplomatique a pour doyen l'agent de la première classe le plus ancien. Dans les États catholiques, la préséance en est, par courtoisie, généralement laissée au nonce, quelle que soit la date de son arrivée.

541. — Les envoyés des États non civilisés ou semi-civilisés, avec lesquels n'existe pas une communauté complète de droit (États orientaux, certains États africains), doivent-ils être considérés comme faisant partie du corps diplomatique ? La solution négative donnée par F. de Martens et adoptée par Rivier (1) semble parfaitement justifiée, quand on songe que le seul lien qui unit entre eux les membres du corps diplomatique est la solidarité de vues et d'intérêts fondée sur la communauté de droit des États qu'ils représentent. On ne conçoit pas bien encore, à l'heure présente, cette solidarité existant entre les représentants des Puissances occidentales et un envoyé du Fils du ciel ou du Schah de Perse.

§ 12. — *Agents diplomatiques chargés d'une mission temporaire.*

542. — Des ministres publics à résidence fixe il faut rapprocher les agents diplomatiques qui, dans certains cas, sont chargés par un État d'une mission extraordinaire et purement temporaire. Les circonstances qui nécessitent leur envoi peuvent être très diverses. Ou bien il s'agit d'entamer et de poursuivre la négociation d'une affaire toute spéciale : le rétablissement des relations pacifiques, par exemple, la conclusion d'une union douanière, d'une alliance, etc. ; ou bien la mission est de pure cérémonie et n'a d'autre objet que la représentation de l'État au couronnement, au mariage, aux fêtes jubilaires, aux obsèques d'un souverain étranger. L'agent qui en est chargé est qualifié envoyé ou ministre extraordinaire. Comme tel, il peut revendiquer tous les privilèges et prérogatives qui appartiennent aux ministres publics ordinaires.

Antérieurement au règlement hiérarchique établi par le congrès de Vienne, les envoyés extraordinaires étaient même considérés comme ayant droit à la préséance sur les ministres

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. II, liv. I, chap. III, § 9 *in fine*. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 35, chap. III *in fine*.

ordinaires de leur classe. De là la qualification de ministre plénipotentiaire et envoyé extraordinaire souvent donnée par certains États à des représentants chargés cependant d'une mission permanente. On leur assurait ainsi dans la cour près de laquelle ils étaient accrédités une situation supérieure à celle des ministres de même classe envoyés par les autres Puissances. Le règlement de 1815 n'a pas consacré ce privilège. Aujourd'hui donc, en droit pur, la préséance ne leur est plus due. Mais, en fait, les traditions anciennes sont encore suivies, et, à égalité de rang, les membres du corps diplomatique local leur cèdent ordinairement le pas.

TITRE IV

Les consuls.

SECTION I

NOTIONS GÉNÉRALES. — HISTORIQUE DE L'INSTITUTION
CONSULAIRE.

BIBLIOGRAPHIE. — BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, art. 244-275. — CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, n^o 1368 et suiv. — CARNAZZA-AMARI, *Traité du droit international public en temps de paix*, t. II, sect. III, chap. VIII, IX, X. — ENGELHARDT, *Consuls et diplomates*, Revue d'histoire diplomatique, 1890, p. 28; du même, *Condition juridique des consuls*, R. D. I. 1890, p. 336. — FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n^o 1176 et suiv. — FIORE, *Droit international codifié*, n^os 799 à 802. — FUNCK-BRENTANO et A. SOREL, *Précis de droit des gens*, p. 81 et suiv. — HEFFTER, *Das Europäische Völkerrecht*, §§ 244 et suiv. — HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, t. III, §§ 176 à 203. — KLUBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 173; LAWRENCE, *Études sur la juridiction consulaire*, t. IV du *Commentaire sur les éléments du droit international*, de WHEATON; du même, même sujet, R. D. I. 1878, p. 285 et suiv., 1879, p. 45 et suiv. — LEHR, *Manuel des agents diplomatiques et consulaires*, Paris, 1888. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. II, liv. I, chap. III. — NYS, *Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*, R. D. I. 1883, p. 537 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain*, t. IV, n^o 2034 et suiv. — PHILLIMORE, *International Law*, t. II, n^os 243 et suiv. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, §§ 41-43.

545. — Comme les agents diplomatiques, les consuls sont des représentants d'un État envoyés à poste fixe en pays étranger. Mais il y a entre eux et les premiers une différence essentielle. Tandis que l'agent diplomatique représente, à tous égards, en toute matière et d'une façon absolue, l'État qui l'a accrédité, peut traiter et négocier en son nom avec le gouvernement étranger, le consul est investi d'un mandat bien plus limité. Assurer le respect et, au besoin, le développement des intérêts économiques ou intellectuels qu'un État ou ses ressortissants peuvent avoir dans un pays étranger, exercer plus particulièrement par délégation spéciale le pouvoir protecteur

qui appartient à cet État au regard de ses nationaux, telle est sa mission à peu près exclusive.

Les consuls ne sont donc pas de véritables agents diplomatiques. Leur mission est commerciale plutôt que politique.

Il en est ainsi du moins dans les pays de chrétienté. Dans les pays de non-chrétienté (Orient ou extrême Orient), leurs fonctions ont reçu des extensions très considérables. La nécessité impérieuse d'assurer aux nationaux établis dans ces régions une protection que le gouvernement local ne pouvait, ou trop souvent ne voulait leur accorder, conduisit à reconnaître aux consuls occidentaux des pouvoirs exorbitants du droit commun et à les assimiler, dans une mesure plus ou moins large, aux agents diplomatiques.

544. — On a voulu trouver à nos consuls actuels des ancêtres très lointains. Hérodote nous rapporte qu'Amasis, roi d'Égypte, accorda aux Grecs commerçant dans ses États le droit d'élire des magistrats qui les jugeraient suivant leurs lois.

J'ai précédemment montré l'institution de la *proxénie* en vigueur dans les petits États de la Grèce ancienne (n° 27). A Rome, les patrons, au regard des étrangers vis-à-vis desquels ils exerçaient le *jus hospitii*, étaient, eux aussi, investis d'une sorte de mission internationale protectrice.

Plus tard, chez les Wisigoths, les *telonarii* ou *bajuli*, chargés de trancher les contestations entre marchands étrangers (1), présentent également des analogies indéniables avec les consuls des temps modernes.

Cependant, ni la proxénie grecque, ni le patronat romain, ni les tribunaux commerciaux des Wisigoths ne peuvent être considérés comme constituant la véritable origine et la première forme de l'institution consulaire actuelle.

En réalité, c'est à la suite du grand mouvement des croisades que les premiers consuls apparaissent.

Dès le commencement du moyen âge, on trouve dans les cités commerçantes de l'Italie, du midi de la France et de

(1) « Dum transmarini negociatores
« inter se causam haberent, nullus de
« sedibus nostris eos audire præsumat, | « nisi tantummodo suis legibus au-
« dianur apud telonarios suos. » (Loi
des Wisigoths, liv. XI, t. III, art. 2.)

l'Espagne, des juges spéciaux élus par les négociants et chargés de trancher les contestations pouvant s'élever entre eux. Ils portent le nom de *consuls des marchands*, *archiconsuls*, etc. Le seigneur ou l'autorité locale, quelle qu'elle soit, par dédain, par incurie ou par intérêt, a abdiqué ainsi une partie de ses droits souverains au profit des négociants. Non seulement ceux-ci sont investis du droit de se rendre la justice entre eux, mais encore ils échappent, en matière commerciale, aux dispositions trop étroites de la loi civile territoriale. Ce sont des usages et des principes reçus d'une façon à peu près générale dans les places commerçantes du sud de l'Europe, qui constituent le droit commercial d'alors. Le collège des marchands forme en quelque sorte un petit État dans la cité.

- Surviennent les croisades. A la suite des armées qui ont conquis la Palestine et fondé le royaume de Jérusalem, des commerçants sont venus, petits fournisseurs d'abord, représentants des riches négociants de Marseille, de Gènes, de Pise et de Venise ensuite. Sur les terres nouvelles soumises à la domination franque, ils ont tout naturellement reproduit l'image des institutions de leur pays. Ici comme là-bas, les corporations des marchands ont revendiqué leur quasi-autonomie, élu leurs juges consuls, appliqué leurs lois et usages spéciaux. Quoi de plus naturel que cette transplantation des institutions nationales dans une nouvelle patrie?

Après deux siècles d'existence, le royaume de Jérusalem va disparaître. Mais le commerce entretenu par les factoreries des Francs a pris une extension telle, présente une importance déjà si considérable que les nouveaux conquérants le laisseront subsister. Acceptant facilement, comme ils l'ont maintes fois prouvé depuis, l'idée de la personnalité des lois, les sultans reconnaîtront sans difficulté aux résidents occidentaux la quasi-autonomie législative et judiciaire dont ils jouissaient jusqu'alors. Ils leur permettront d'élire leurs consuls; mais ceux-ci verront une tâche nouvelle leur incomber. Ils ne seront plus seulement des juges pour les membres de la corporation, ils deviendront ses représentants et ses protecteurs vis-à-vis du pouvoir local.

Ce qui, à la suite des croisades, s'était d'assez bonne heure produit en Orient, dut, tout naturellement, se reproduire dans les principales villes du continent européen où, en raison de l'extension du commerce international, des marchands étrangers étaient venus s'établir. C'est ainsi que l'on vit les négociants italiens à Londres élire leurs consuls en 1402, les commerçants anglais en Portugal nommer des juges conservateurs confirmés par le gouvernement britannique. Des privilèges analogues furent reconnus dans ce même pays, puis en Andalousie et en Castille, aux marchands originaires des villes de la Hanse teutonique.

Voilà la première période de l'histoire des consulats. Elle aboutit à la reconnaissance d'un consul nommé par ses pairs et ne possédant pas de mandat direct de son gouvernement.

L'établissement progressif du pouvoir royal en Europe, la conception plus nette de la notion de l'Etat, la disparition successive des franchises et libertés particulières devant une centralisation de plus en plus envahissante allaient nécessairement amener une modification des institutions consulaires. D'une part, l'Etat devait tout naturellement tendre à soumettre à son autorité et à sa juridiction tous les étrangers fixés sur son territoire. De là la suppression rapide du droit de juridiction des consuls étrangers dans les divers pays d'Europe. D'autre part, les mêmes idées l'amenaient non moins naturellement à affirmer son autorité tant vis-à-vis de ses ressortissants expatriés que vis-à-vis des Puissances étrangères, en se réservant le droit de nommer les consuls. Cette évolution accomplie vers le milieu du dix-septième siècle fit du consul l'agent que nous connaissons aujourd'hui.

Le travail politique qui, du quatorzième au dix-septième siècle, s'était opéré en Europe, n'avait pas atteint les pays soumis à la domination musulmane. Les sultans ne crurent jamais nécessaire de soumettre complètement à leur juridiction les Occidentaux établis dans leurs États. Les pouvoirs judiciaires des consuls continuèrent donc en Orient. Ils y subsistent encore aujourd'hui. Mais là, comme ailleurs, les États occidentaux

ont pris en main la protection de leurs nationaux, en se réservant la nomination des consuls chargés d'assurer cette protection et en stipulant au profit de leurs ressortissants, dans de nombreux traités passés avec la Porte (*Capitulations*), des privilèges et immunités qui se résument en une sorte d'*exterritorialité* au profit de ceux-ci.

Le premier traité entre un gouvernement musulman et une Puissance chrétienne, dont la date nous soit connue, et où il soit question des consuls, remonte à 1264. Il intervint entre la ville de Pise et le bey de Tunis. Juridiction était donnée aux consuls de Pise dans toute dispute ou contestation entre les Pisans. Quelques années plus tard, un traité du même genre intervenait entre le même souverain et Philippe le Hardi (1270).

Vers le milieu du treizième siècle, saint Louis avait obtenu que des consuls français résidassent à Tripoli et à Alexandrie.

C'est surtout dans la capitulation de 1535 entre François I^{er} et la Porte, que l'on voit mentionné, en tant que véritable institution, l'établissement de consuls dans le Levant. La capitulation du 18 mai 1740 est venue préciser la situation des consuls. (Voir le texte dans FÉRAUD-GIRAUD, *De la juridiction française dans les échelles du Levant*, t. I, p. 92.)

Des traités analogues ont été conclus par la Porte avec l'Angleterre en 1580 et en 1675; les Pays-Bas en 1612; l'Autriche en 1615, 1718, 1739, 1784 et 1791; la Suède en 1737; le Danemark en 1756; la Prusse en 1761; la Russie en 1774 et 1783; l'Espagne en 1782; la Sardaigne en 1823; la Belgique en 1838 et 1840; le Portugal en 1843; la Grèce en 1855.

L'établissement de consuls français en Perse a été autorisé par un traité de 1708, renouvelé et confirmé le 12 juillet 1855. (Voir l'art. 7.) Des conventions semblables ont été signées par ce dernier pays, avec la Russie en 1717 et 1828, l'Angleterre en 1814 et 1841, les États-Unis en 1856, l'Autriche en 1857, le Danemark et la Suisse en 1873.

Dans les pays d'extrême Orient, l'institution des consulats est relativement très récente. Cela tient à ce que ces pays n'ont été ouverts au commerce européen que vers le milieu de ce siècle. (Voir les traités des 24 novembre 1844, 26 juin 1858, 9 juin 1855 entre la France et la Chine, du 9 octobre 1858 entre la France et le Japon, du 24 janvier 1873 entre la France et la Birmanie.)

En ce qui concerne les rapports des États chrétiens entre eux, on peut citer les dates suivantes auxquelles ont été signées par la France les premières conventions relatives aux consuls : 13 mars 1769 avec l'Espagne, 11 janvier 1787 avec la Russie, 14 novembre 1788 avec les États-Unis

CHAPITRE VI.

SECTION II

LES CONSULS DANS LES PAYS DE CHRÉTIENTÉ.

§ 1^{er}. — *Nomination. — Entrée en fonction.*

545. — La nomination d'un consul est, comme celle d'un agent diplomatique, une manifestation du droit de souveraineté externe. Seuls, les États souverains peuvent donc envoyer en pays étranger des représentants consulaires. Ce droit n'appartient en principe ni à l'État vassal, ni à l'État protégé, ni à celui qui fait partie intégrante d'un Empire fédératif.

Aux termes de l'art. 66 de la Constitution allemande, l'ensemble des consulats de l'Empire allemand est placé sous la surveillance de l'Empereur, qui nomme les consuls après avoir pris l'avis de la commission du commerce et des échanges du Conseil fédéral.

Il a été toutefois expressément reconnu que « chacun des États confédérés a le droit de recevoir chez lui les consuls étrangers et de leur accorder l'*exequatur* sur son territoire ». (Traité du 23 novembre 1870, concernant l'entrée de la Bavière dans la confédération de l'Allemagne du Nord, protocole final, art. 12.)

546. — De l'idée de l'indépendance et de l'autonomie respective des États il résulte que chacun d'eux a le droit strict de se refuser à recevoir les consuls qu'une autre Puissance prétendrait envoyer sur son territoire. Ce principe est incontestable; voyons-en les applications :

1° Un État pourrait déclarer ne tolérer aucun établissement consulaire étranger sur son propre territoire; mais, en ce faisant, il se mettrait lui-même en dehors de la communauté internationale. Il n'est pas, à ma connaissance, dans les temps modernes, d'exemples d'un refus de ce genre.

2° Le refus de tout établissement consulaire pourrait n'être opposé qu'à une Puissance déterminée. C'est là, entre nations civilisées du moins, une hypothèse qui se réalisera rarement. Il en est autrement dans les rapports des gouvernements civilisés avec les pays demi-barbares de l'extrême Orient. Les différentes Puissances chrétiennes entretiennent des consuls

en Chine, au Siam, au Japon, etc., mais refusent à ces États le droit de créer, soit sur leur territoire métropolitain, soit dans leurs possessions coloniales, des établissements consulaires. A cette règle une exception unique a été récemment apportée. Le gouvernement anglais vient d'accorder à la Chine le droit de nommer et d'envoyer des consuls dans le Royaume-Uni, ainsi que dans toutes les possessions britanniques, et s'est engagé à les recevoir au même titre que les consuls des autres pays. (Juillet 1891.)

3° Une Puissance est incontestablement en droit de déclarer ne consentir à l'établissement d'aucune agence consulaire sur une partie déterminée de son territoire. L'Allemagne procède ainsi aujourd'hui encore en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine.

La Russie a suivi la même politique en Pologne, où, pendant longtemps, elle n'a toléré aucun établissement consulaire.

4° Les localités appelées à être le siège d'un consulat étranger doivent être désignées d'un commun accord entre le gouvernement qui reçoit les consuls et celui qui les envoie.

5° Enfin, lorsque l'accord existe sur tous les points précédents, l'agent nommé ne peut entrer en fonction qu'après avoir obtenu l'autorisation (*exequatur*) de l'État dans lequel s'exerce sa mission. A cet effet, des *lettres dites de provision* (1) lui sont délivrées par son propre gouvernement, lettres qu'il présentera par l'entremise de l'envoyé diplomatique de sa patrie à l'agrément (*exequatur-placet*) du gouvernement local. En France l'*exequatur* est donné par décret. Ce décret est transmis au tribunal de commerce du siège de l'établissement consulaire. Il est lu en audience publique, transcrit sur les registres et porté à la connaissance des intéressés par insertion dans les journaux.

En Angleterre, en Espagne et aux États-Unis, l'*exequatur* s'accorde, comme en France, par une décision du chef du pouvoir exécutif contresignée par le ministre des affaires étrangères. Dans d'autres pays, en Allemagne, en Russie

(1) On leur donne souvent aussi les noms de *commission consulaire* ou *patente*.

et en Danemark, le consul est simplement avisé par écrit que l'*exequatur* lui est octroyé; dans d'autres, en Autriche, on se borne à apposer sur les lettres de provision la mention *exequatur*.

547. — L'*exequatur* une fois donné n'est pas irrévocable. Le gouvernement qui l'a accordé peut le retirer s'il juge que la présence de l'agent étranger sur le territoire constitue un véritable danger.

L'histoire nous fournit un certain nombre d'exemples d'*exequatur* retiré à des consuls. Ces mesures ont d'ailleurs toujours été prises dans des cas où le consul s'était écarté de ses devoirs, ou bien avait abusé de sa situation. C'est pour une raison de ce genre que le gouvernement français révoqua, en 1879, l'*exequatur* donné au consul de Prusse à Bayonne. Cet agent avait, lors de la guerre civile qui désola l'Espagne à cette époque, favorisé l'introduction dans les provinces basques d'armes et de munitions dont la sortie de France avait été prohibée.

En 1856, le président des États-Unis retira l'*exequatur* à plusieurs consuls anglais qui, pendant la guerre de Crimée, avaient prêté la main à l'enrôlement dans l'armée anglaise d'individus résidant aux États-Unis. On considéra cette conduite comme violant la neutralité qu'entendait observer le gouvernement américain. La même mesure fut appliquée, en 1866, au consul d'Oldenbourg à New-York. Invoquant sa qualité officielle, il avait refusé de comparaître en personne devant les tribunaux américains, dans une instance où il était partie. Il est inadmissible, portait en substance la décision de retrait, qu'un consul puisse faire servir sa position à mettre obstacle au cours de la justice.

548. — Il est d'ailleurs évident que si le territoire comprenant le siège de l'établissement consulaire vient à changer de maître, les consuls étrangers y établis doivent obtenir un nouvel *exequatur* du nouveau souverain.

Ce principe a été appliqué par le gouvernement belge après la révolution qui consumma la séparation de la Belgique et de la Hollande. Le consul russe à Anvers avait continué à exercer ses fonctions après l'établissement du nouveau gouvernement, sans avoir obtenu de celui-ci aucun *exequatur*. Les autorités belges, après une certaine tolérance, finirent par déclarer que cet agent, ayant été admis par le roi des Pays-Bas antérieurement à la séparation, ne pouvait, sans une nouvelle investiture, être considéré comme consul en territoire belge. Sur les instances du cabinet de Saint-Pétersbourg on consentit à le laisser en fonction; mais c'était là, en réalité, lui conférer un nouvel *exequatur*.

Certains États ont procédé autrement dans des circonstances analogues.

Après la conquête de l'Algérie, le gouvernement français laissa les consuls qui s'y trouvaient établis continuer leurs fonctions sans nouvel *exequatur*.

Le gouvernement de Victor-Emmanuel agit de même, et, en 1860, n'imposa aucun nouvel *exequatur* aux consuls pontificaux agréés par les gouvernements qui avaient précédé le sien. Le cabinet italien revint, en 1863, sur cette déci-

sion, mais uniquement pour user de représailles vis-à-vis du cardinal Antonelli, qui avait renvoyé de Rome le consul général d'Italie.

549. — Le consul n'est pas nécessairement un national du pays dont il tient sa commission. Rien ne s'oppose même à ce qu'il soit un ressortissant de l'État où il exercera ses fonctions pour le compte d'un gouvernement étranger. Toutefois, dans ce cas, il est généralement dit dans l'*exequatur* que l'agent ne pourra se prévaloir de son titre pour se soustraire aux obligations imposées par sa loi nationale. Les conventions consulaires contiennent ordinairement à cet égard des réserves expresses.

Voir notamment les conventions signées par la France avec les États-Unis, le 23 février 1853, art. 7; avec le Venezuela, le 24 octobre 1856, art. 2; avec le Portugal, le 11 juillet 1866, art. 2; avec l'Autriche, le 11 décembre 1866, art. 2 et 7; avec la Russie, le 1^{er} avril 1874, art. 7.

§ 2. — *Consuls de carrière et consuls commerçants. — Organisation et personnel des consulats.*

550. — On distingue aujourd'hui encore deux catégories de consuls : les *consuls de carrière* (*consules missi*, — *Berufsconsuln*) et les *consuls commerçants* (*consules electi*, — *Wahlconsuln*). Les premiers sont de véritables fonctionnaires de l'État qui les nomme, ont sa nationalité et doivent se borner à l'accomplissement de leurs fonctions consulaires, sans se livrer à aucune entreprise ou aucun commerce étranger. Les consuls commerçants ne sont pas de véritables fonctionnaires de l'État dont ils tiennent leurs pouvoirs. Ils sont choisis par lui, soit parmi ses nationaux résidant au lieu où il juge utile l'établissement d'un consulat, soit, à défaut de ceux-ci, parmi des résidents étrangers, soit même parmi les indigènes. Leur nomination aux fonctions consulaires n'est pas un obstacle à la gestion d'un commerce ou à l'exercice de toute autre profession. Leurs attributions sont d'ailleurs loin d'être aussi importantes que celles conférées à leurs collègues de la première catégorie. Ils n'ont pas droit, alors même qu'ils sont des

ressortissants de l'État qui les nomme, à toutes les immunités et tous les privilèges accordés aux consuls de carrière. *A fortiori* leur échappent-ils s'ils sont sujets du souverain de leur résidence. Il va de soi que, dans ces conditions, leur autorité auprès des pouvoirs locaux doit être beaucoup moindre que celle des agents de carrière.

Presque tous les gouvernements nommaient autrefois des consuls de carrière dans les villes où, à raison de l'affluence de leurs ressortissants, ils possédaient des intérêts considérables, et des consuls commerçants dans celles où ils jugeaient la présence de ceux-ci suffisante. Aujourd'hui, nombre d'États, entre autres la France, l'Angleterre et les États-Unis, n'envoient plus que des agents de la première catégorie. Les anciens errements sont encore suivis par l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche et l'Espagne. La Suisse n'a pas de consuls de carrière.

La défaveur qui s'attache actuellement aux consuls commerçants me semble loin d'être complètement justifiée. S'ils jouissent, en général, d'une moindre autorité que leurs collègues; si, dépourvus de toute préparation aux fonctions consulaires, ils sont, dans leur accomplissement, sur bien des points inférieurs aux premiers, du moins présentent-ils sur ceux-ci un avantage incontestable : c'est de connaître mieux qu'eux la situation commerciale ou industrielle, en général, l'état économique de leur circonscription. A un moment où l'industrie et le commerce réclament avec insistance des renseignements exacts sur les marchés étrangers, n'y aurait-il pas avantage pour une nation à conserver l'institution des consuls marchands, quitte à faire de ceux-ci de simples agents commerciaux, analogues à ceux envoyés par le gouvernement des États-Unis (1) ?

Les *agents commerciaux*, qui occupent encore aujourd'hui une certaine place dans le service consulaire des États-Unis, sont de simples particuliers ayant pour mission spéciale de renseigner leur gouvernement sur la situation commerciale du pays où ils résident. Ils ont, dans cette mesure, la plénitude des attri-

(1) Voir sur ce point, E. ЛЕНН, *De quelques modifications à apporter à l'organisation du corps consulaire et* | *de la création d'agents commerciaux* (R. D. I. 1890, p. 438).

butions consulaires, et ne constituent pas des agents en sous-ordre; mais, à la différence des consuls proprement dits, ils ne jouissent vis-à-vis de l'État dans lequel ils exercent leurs fonctions d'aucun caractère officiel, et sont, par suite, privés des privilèges appartenant aux consuls. Aucun *exequatur* ne leur est nécessaire pour l'accomplissement de leur mission. Ils sont nommés par le président des États-Unis. C'est à ce dernier qu'il appartient de décider si, dans tel poste, il y a lieu d'envoyer un agent commercial ou un agent consulaire proprement dit.

551. — Tandis qu'un seul agent diplomatique accrédité auprès d'un gouvernement suffit à l'entretien des relations politiques entre sa patrie et ce gouvernement, l'envoi d'un nombre plus ou moins considérable de consuls dans un État étranger est généralement nécessaire pour assurer le respect des intérêts économiques ou intellectuels et la protection efficace des nationaux. De la pluralité des consuls découle la nécessité d'établir entre eux une hiérarchie.

Cette hiérarchie, qui peut varier suivant les temps et les législations, est aujourd'hui généralement la suivante. On distingue : les *consuls généraux*, les *consuls*, les *vice-consuls* et les *simples agents consulaires* (1).

a) Le *consul général* dirige et surveille les consuls ordinaires institués dans l'étendue du territoire d'un État étranger ou dans une partie de ce territoire. On donne le nom d'établissement consulaire à l'ensemble des consulats dépendant de lui. Aujourd'hui, toutefois, la qualification de consul général est souvent donnée, à titre honorifique, à de simples consuls, et, par suite, ne suppose pas nécessairement la direction effective d'un établissement consulaire.

Certains consuls généraux sont qualifiés en même temps *chargés d'affaires* (consul général chargé d'affaires). Ils réunissent ainsi aux fonctions consulaires des fonctions diplomatiques et constituent une catégorie hybride parmi les représentants des États. On rencontre de ces agents accrédités par les gouvernements européens auprès des États mi-souverains et auprès des Républiques de l'Amérique du Sud.

(1) Dans un sens large, cette dernière expression sert aussi à désigner, d'une façon générale, toutes les personnes exerçant, à un titre quelconque, les fonctions consulaires. C'est en ce sens que je l'ai employée jusqu'ici.

Un simple consul représente actuellement la France en Bulgarie; des consuls généraux la représentent dans les Républiques de Costa-Rica, de l'Équateur, de Guatemala, de Honduras, de Bolivie et de Nicaragua.

b) Les *consuls* sont à la tête d'une circonscription territoriale délimitée par l'État qui les a nommés (1) et désignée sous le nom d'*arrondissement consulaire*.

Ils ont sous leurs ordres les vice-consuls et agents consulaires proprement dits.

3° Les *vice-consuls* sont, dans la pratique ordinaire, tantôt des compatriotes du consul établis dans une ville de son arrondissement, tantôt même de notables commerçants indigènes ou étrangers désignés par lui avec l'agrément de son gouvernement pour remplir certaines des fonctions consulaires dans le lieu de leur résidence.

Les décrets français des 18 septembre 1880, 19 janvier et 22 février 1881, ont fait des vice-consuls français à l'étranger de véritables fonctionnaires rétribués nommés par le Président de la République, et ont déterminé d'une façon limitative leurs attributions.

4° Les *simples agents consulaires* choisis par le consul parmi ses compatriotes, et, au besoin, parmi les notables indigènes ou étrangers résidant en une ville de son arrondissement, ne sont revêtus d'aucun caractère public. Dépouillés de traitement fixe, n'ayant que des attributions très limitées qu'ils exercent sous la responsabilité du consul général ou du consul dont ils dépendent, ne pouvant prétendre qu'aux immunités strictement nécessaires à l'accomplissement de leur mission, ils constituent néanmoins des auxiliaires d'autant plus précieux qu'ils sont gratuits, ou peu s'en faut.

332. — Outre le consul, un consulat peut comprendre des élèves consuls (consuls suppléants, attachés consulaires) et un chancelier (2).

(1) La détermination des limites des divers arrondissements consulaires n'intéresse pas en général le gouvernement local. Mais il pourrait exiger qu'elle soit tout au moins portée à sa connaissance, afin que les autorités instituées par lui sachent avec quel consul elles doivent se trouver en relation.

(2) Dans les pays d'Orient ou

a) Les *élèves consuls* (consuls suppléants, attachés consulaires) ne sont que des stagiaires faisant l'apprentissage du métier consulaire. En cette qualité ils assistent le consul ou même le remplacent en cas de besoin.

b) Le *chancelier* est à la fois le secrétaire officiel du consul, l'agent comptable, le greffier, l'huissier du consulat, l'officier de l'état civil et le notaire des nationaux résidant dans l'arrondissement consulaire. Les chanceliers attachés aux consulats de carrière ont, comme le consul lui-même, le caractère de fonctionnaires publics et, comme tels, sont nommés par l'État.

535. — Tous les fonctionnaires du service consulaire établi par un État dans un pays étranger sont placés sous l'autorité, la surveillance et la haute protection de l'envoyé diplomatique accrédité par le gouvernement dont ils tiennent leur mission. Certaines législations chargent même cet agent d'exercer les fonctions consulaires dans la capitale où il réside. La France, aujourd'hui, ne nomme plus de consuls dans les villes où elle entretient un envoyé diplomatique.

Il a été exposé précédemment (n° 521) comment s'opère le recrutement du personnel consulaire.

Les cadres du personnel consulaire comprennent 40 consuls généraux, 50 consuls de première classe, 80 consuls de seconde classe, 100 vice-consuls et 24 élèves consuls.

Comme les agents diplomatiques, les agents du service consulaire ne peuvent être promus à la classe ou au grade supérieur qu'après trois années de service dans leur classe ou leur grade. (Décret du 12 novembre 1891, art. 5 et suiv.)

Dans les consulats les plus importants se trouve un *chancelier*. Ces fonctionnaires sont au nombre de 75, répartis en deux classes comprenant, la première 30 et la seconde 45 chanceliers. Ils sont choisis parmi les élèves chanceliers ayant au moins trois ans de service et ayant satisfait à un examen dont les conditions sont réglées par arrêté ministériel. Aux termes du décret du 11 octobre 1892, les chanceliers de première classe ont le titre de vice-consuls. Ils peuvent, sans condition de durée de service dans leur classe, être nommés vice-consuls. Ils prennent rang dans le cadre de ces agents à la date de leur nomination comme chanceliers de première classe.

Dans les consulats de moindre importance, les fonctions de chancelier sont confiées à des personnes désignées par le consul sous sa responsabilité, et qui

d'extrême Orient sont également attachés aux consulats : des secrétaires	interprètes, des drogmans, des cawas ou gardes consulaires.
--	---

doivent être agréées par le ministre des affaires étrangères. (Décret du 12 novembre 1891, titre II.)

Les drogmans sont au nombre de 30, et les interprètes au nombre de 20. Ils sont choisis parmi les élèves drogmans et les élèves interprètes, recrutés eux-mêmes parmi les élèves diplômés de l'école des langues orientales vivantes, et parmi les drogmans auxiliaires qui, jouissant de la qualité de Français et ayant accompli un stage de trois ans, ont subi devant une commission spéciale un examen d'aptitude.

§ 3. — *Devoirs et fonctions des consuls.*

554. — Les attributions des consuls sont aujourd'hui multiples. Les unes leur sont reconnues conformément à une coutume internationale constante. D'autres, plus spéciales, réalisant un empiétement plus ou moins considérable sur les droits et sur la compétence naturelle des autorités territoriales, ne peuvent, alors même qu'elles leur seraient expressément conférées par des dispositions de leur législation nationale, être exercées par eux qu'avec l'assentiment du gouvernement du pays de leur résidence, assentiment généralement donné par traité. Pour déterminer la situation des consuls, trois sources doivent donc être consultées : le droit commun international, la législation nationale du consul, les conventions consulaires passées par sa patrie avec le pays où il exerce ses fonctions.

Ces deux dernières sources ont pris, dans le courant de ce siècle, une importance très considérable. Presque tous les États ont aujourd'hui une législation consulaire déterminant d'une façon précise les droits et attributions conférés à leurs consuls à l'étranger (1). Presque tous ont également précisé dans des

(1) En France, les textes les plus importants sur la matière sont l'ordonnance d'août 1681 dont plusieurs dispositions sont demeurées en vigueur, et surtout une série d'ordonnances rendues sous la monarchie de Juillet par les soins du duc de Broglie, alors ministre des affaires étrangères (Ordonnances des 20, 23, 24 août, 23, 24,

25, 26 octobre et 28 novembre 1833), auxquelles il faut ajouter la loi du 28 mai 1836 spéciale aux consulats d'Orient. Depuis cette époque, nombre d'autres dispositions législatives moins importantes ont réglé à nouveau divers points particuliers relatifs au recrutement, au classement, aux attributions des agents consulaires. (Voir

conventions consulaires la situation qui, tant au point de vue de l'exercice des fonctions et de la compétence qu'au point de vue des immunités et prérogatives, devrait être reconnue aux consuls envoyés par eux sur le territoire de la Puissance contractante. La France a notamment signé des conventions de ce genre avec la très grande majorité des Puissances européennes (1), ainsi qu'avec tous les États des deux Amériques, moins le Mexique, la Colombie et le Pérou. En fait, sur bien des points, les législations et conventions consulaires promulguées ou passées par les différents États se trouvent aujourd'hui d'accord et constituent une sorte de droit commun positif. A d'autres égards, des divergences subsistent encore. Les attributions et fonctions des consuls des différentes nations ne sont donc pas uniformes. Elles peuvent varier dans de certaines limites. Je me bornerai à faire connaître ici celles qui sont généralement reconnues ou conférées aux consuls français à l'étranger et aux consuls étrangers en France.

555. — Un auteur a pu dire avec raison que l'État, à mesure que ses besoins croissaient, avait vu dans les consuls des espèces de « maîtres Jacques » à qui l'on pouvait demander indifféremment tous les services, si disparates qu'ils fussent. « Le consul de carrière, seul fonctionnaire public de son pays dans son arrondissement consulaire, réunit en sa personne les attributions de presque tous les ordres de fonctionnaires ou d'officiers publics de la métropole; il est le chef, le défenseur, le conseiller, l'arbitre, le juge, le notaire, l'officier de l'état civil de ses nationaux (2). » Il serait plus facile d'énumérer ce qui échappe à sa compétence que ce qui y

notamment les nombreux décrets rendus en 1880, 1881 et 1882, complétés ou modifiés eux-mêmes par celui du 14 novembre 1891.

(1) *Autriche-Hongrie*, Convention, 11 décembre 1866, prorogée et maintenue aujourd'hui encore en vigueur. — *Danemark*, Convention du 9 février 1842. — *Espagne*, Convention du 7 janvier 1862. — *Grèce*, Conven-

tion du 7 janvier 1876. — *Italie*, 26 juillet 1862 et 8 décembre 1888. — *Pays-Bas*, Convention du 8 juin 1855. — *Portugal*, 11 juillet 1866. — *Russie*, 1^{er} avril 1874. — *Suède et Norvège*, 30 décembre 1881 (Traité de navigation).

(2) LEHR, *De quelques modifications à apporter à l'organisation du corps consulaire*, R. D. I. 1890, p. 438.

rentre. Aussi Talleyrand pouvait-il dire en 1839 : « Quand on « est un habile diplomate, que de qualités il faut encore pos- « séder pour faire un bon consul ! »

La mission des consuls dans les pays de chrétienté peut être envisagée à divers points de vue qui me permettront d'apporter quelque ordre dans l'indication de leurs attributions.

1° Le consul est, avant tout, un agent chargé d'assurer la protection des nationaux dans l'étendue de sa circonscription ;

2° Mais il représente aussi vis-à-vis d'eux l'autorité nationale et, à ce titre, se trouve investi de certains pouvoirs administratifs et judiciaires ;

3° Il est également, pour le compte de l'État qui le nomme, un observateur chargé de renseigner sur la situation économique et intellectuelle du pays de sa résidence.

Voyons quels sont, à ces trois points de vue, les attributions particulières qui vont lui incomber, ou les droits qui lui appartiendront.

A. — *Devoirs de protection.*

556. — Le but primitif des consulats et, aujourd'hui encore, l'objet principal de la mission consulaire est la protection des nationaux.

Le consul est, dans l'étendue de son arrondissement, le protecteur-né des nationaux du pays qui l'a nommé. Comme tel, il doit appuyer auprès des autorités étrangères leurs justes réclamations, surveiller et assurer à leur profit l'application des traités de commerce, de navigation ou autres, les conseiller et leur fournir toutes les indications nécessaires pour qu'ils puissent faire reconnaître leurs droits par les juridictions locales (ce qui ne veut pas dire qu'il soit obligé de se constituer auprès des autorités du pays leur agent d'affaires). Son intervention peut être nécessaire dans des questions concernant des intérêts privés ; mais elle doit toujours avoir uniquement pour but de sauvegarder les droits généraux de la société qu'il représente.

C'est à titre de protecteurs de leurs nationaux que les consuls français sont investis du droit de dresser procès-verbal

des usurpations de marques françaises dans leur arrondissement (Loi du 26 novembre 1873, art. 5) ; qu'ils sont tenus de prêter leur concours aux commerçants français voulant effectuer à l'étranger le dépôt légal de leurs marques ; qu'ils sont chargés d'assurer le rapatriement des nationaux naufragés, ou des matelots congédiés dans un port de leur circonscription, et autorisés, s'ils le jugent convenable, à faciliter le retour en France des Français indigents que leurs antécédents et leur moralité rendent dignes d'intérêt (1).

557. — Tous nationaux, quels qu'ils soient, justifiant de leur identité ont droit à la protection consulaire. La législation française, suivie en cela par nombre d'autres législations, offre aux Français un moyen de se placer d'une façon plus étroite sous la protection de leur consul. C'est l'*immatriculation*. Elle consiste dans l'inscription sur un registre matricule tenu à la chancellerie du consulat. (Ordonn. du 28 novembre 1833, art. 1^{er}.)

L'immatriculation présentait autrefois des avantages plus considérables que ceux qui en résultent aujourd'hui.

a) L'ensemble des Français immatriculés dans le ressort d'un consulat composait, conformément à d'anciens usages, la *Nation*, qui avait le droit de nommer des députés jouant un rôle important aux côtés du consul. Depuis 1835, même dans les consulats d'Orient (Ordonn. 18 avril 1835), l'autorité de la nation est purement morale. L'assemblée des immatriculés ne peut plus formuler que des vœux.

b) Jusqu'au vote de la loi du 30 juin 1889 sur la nationalité, l'immatriculation constituait une preuve de l'esprit de retour en France, et, par suite, conservait à l'immatriculé la nationalité française (ancien art. 17-3^o du C. civ.). Cet intérêt a disparu par suite de l'abrogation de l'ancien art. 17 du Code civil.

Aujourd'hui l'immatriculation n'est pas cependant dénuée de tous effets.

c) Elle rend en général l'accès plus facile à la protection du consul.

(1) Sur le rapatriement des nationaux, voir l'article de M. de Bœck, J. I. P. 1891, p. 725.

d) Certains avantages particuliers sont souvent attribués par les conventions consulaires aux immatriculés.

e) En général, quand un acte authentique est passé à la chancellerie du consulat, ce sont des immatriculés qui sont appelés comme témoins.

L'immatriculation est en pratique refusée aux déserteurs. Elle ne pourrait l'être à raison d'une privation des droits civils ou politiques résultant de condamnations judiciaires; mais mention de ces condamnations serait faite sur le registre.

558. — La protection consulaire peut dans certains cas s'étendre à des personnes qui ne sont pas les ressortissants du pays représenté par l'agent.

Il en sera ainsi dans les hypothèses suivantes :

1° La patrie de ces étrangers n'entretient pas de représentants dans le pays et, d'accord avec l'État qui a nommé le consul, les a placés sous la protection de celui-ci.

Lorsque, en 1888, les autorités italiennes à Massouah voulurent frapper de taxes certains établissements grecs, ce fut le consul de France qui protesta contre ces agissements, la Grèce n'entretenant pas d'agent dans ce pays et ayant placé ses nationaux sous la protection de la France.

2° Toutes relations diplomatiques, à la suite de difficultés graves ou de la survenance de l'état de guerre, ont cessé entre la patrie desdits étrangers et le pays de leur résidence. Un accord identique au précédent les a mis sous la protection du consul d'une autre nation.

Pendant la guerre franco-allemande (1870), la protection des sujets allemands et des sujets suisses se trouvant en France fut confiée aux agents consulaires des États-Unis. De même, lors de la guerre turco-russe de 1877, le gouvernement suisse demanda et obtint que les sujets suisses fussent placés sous la protection des mêmes consuls.

3° En cas de troubles intérieurs ou de guerre extérieure, des étrangers, à défaut d'un protecteur national présent, sollicitent l'abri d'un consulat d'une nation amie (1).

559. — En général, le consul s'acquittera de ses devoirs de

(1) Voir LEHR, *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires*, n° 588.

protection en intervenant lui-même auprès des autorités locales au profit de ses protégés.

En cas d'insuccès il devra en référer à son supérieur hiérarchique, le chef de la légation permanente entretenue par sa patrie. Lui seul est autorisé à poursuivre la satisfaction par la voie diplomatique. C'est seulement à défaut de légation permanente que le consul peut s'adresser directement au gouvernement central du pays de sa résidence.

En cas de danger immédiat et pressant, l'ordonnance du 7 novembre 1833 (art. 16 et 22) autorise les consuls à faire appel aux forces navales françaises qui se trouveraient à proximité. Mais c'est là évidemment un moyen extrême dont ils ne devront user qu'en cas d'absolue nécessité.

Un arrêté du chancelier de l'Empire allemand, en date du 18 avril 1889, a restreint à cet égard les pouvoirs des consuls allemands. Le commandant d'un navire requis par un consul ou un agent diplomatique a le droit, hors le cas où l'agent justifierait d'un ordre spécial du ministère des affaires étrangères, d'examiner le côté juridique et politique de la demande à lui adressée, avant de s'y rendre.

Cette décision fut motivée par les conséquences fâcheuses qu'eut une réquisition intempestive formulée par le consul allemand aux îles Samoa.

560. — C'est encore en qualité de protecteur de ses nationaux que le consul intervient à la suite du décès de l'un d'eux, soit pour le règlement et la liquidation de la succession, soit pour l'organisation de la tutelle des mineurs orphelins.

α) « L'administration des successions de Français décédés « en pays étranger a été maintes fois une source de graves « conflits entre les consuls et les autorités de leur résidence... ; « c'est certainement une des questions les plus délicates qu'ils « puissent avoir à traiter (1). »

En règle générale, les consuls, en cette matière, doivent se référer avant tout aux stipulations des traités passés par leur patrie avec le pays de leur résidence.

Les droits qui leur sont ordinairement reconnus sont les suivants.

(1) LEHR, *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires*, n° 690.

Lorsqu'un de leurs nationaux est décédé dans leur circonscription sans laisser de testament, ou si les héritiers soit légitimes, soit testamentaires, sont mineurs, incapables ou absents, ils peuvent procéder aux opérations suivantes :

1° Apposer les scellés en prévenant l'autorité compétente, qui a droit d'assister à l'opération et d'apposer également les siens ;

2° Faire inventaire en la présence de l'autorité locale dûment prévenue ;

3° Ordonner la vente aux enchères, dans les formes locales, des effets mobiliers susceptibles de se détériorer, et déposer les autres en lieu sûr ;

4° Payer les créanciers de la succession, la solution des contestations qui pourraient être soulevées par eux demeurant toutefois réservée aux juridictions territoriales ;

5° Faire parvenir après liquidation l'actif net aux héritiers appelés (1).

Dans le cas où le *de cuius* aurait laissé un testament, cet acte, fût-il même déposé au consulat, ne pourrait être ouvert par le consul. Sauf le cas de force majeure ou de convention expresse, celui-ci doit se borner à en provoquer l'ouverture par le juge compétent.

b) Conformément aux dispositions formelles d'un certain nombre de conventions, les consuls sont chargés en outre, s'il y a lieu, d'organiser la tutelle ou curatelle des mineurs orphelins conformément à leur loi nationale (2). En l'absence de toute stipulation à cet égard, ils doivent tout au moins solliciter des autorités locales des mesures d'administration provisoires jusqu'au moment où une tutelle définitive aura été organisée soit conformément à la loi nationale du mineur, par

(1) Convention franco-italienne, art. 9. — Convention franco-espagnole, art. 20. — Convention franco-autrichienne du 19 décembre 1866, relative au règlement des successions, art. 3.

(2) *Sic*, Convention consulaire franco-espagnole, art. 20, alin. 7. — Convention franco-italienne, art. 9,

alin. 7. — Convention franco-portugaise du 11 juillet 1866, art. 8-7°. — Convention franco-grecque du 7 janvier 1876, art. 15-1°. — Convention franco-salvadorienne du 5 juin 1878, art. 15-1°. — Convention franco-dominicaine du 25 octobre 1882, art. 15.

les autorités compétentes de sa patrie, soit, conformément à la loi territoriale, par les magistrats locaux.

B. — *Fonctions administratives et judiciaires.*

561. — Seul fonctionnaire de l'État qui l'a nommé dans le pays où il réside, le consul voit concentrer sur sa tête des attributions qui, dans la métropole, sont confiées à des autorités diverses.

Ces fonctions sont administratives ou judiciaires. Les premières présentent dans les pays de chrétienté une importance bien plus considérable que les secondes.

562. — *Fonctions administratives.* — C'est en matière maritime que l'intervention administrative des consuls sera le plus souvent nécessaire.

Ils sont généralement chargés de noter les entrées et sorties de navires nationaux dans les ports et rades de leur arrondissement, de recevoir les rapports de mer des capitaines, de s'enquérir des abus du pavillon national qui auraient pu être commis et de les dénoncer, de délivrer aux bâtiments nationaux à destination d'un port national les patentes de santé, et de viser celles délivrées par l'autorité locale aux bâtiments étrangers ayant même destination. (Voir n° 184.) Ils dressent procès-verbaux contre les marins déserteurs et réclament des autorités locales leur arrestation, fournissent aux capitaines les certificats constatant l'époque de l'arrivée du navire, celle de son départ, la nature et l'état du chargement, reçoivent en dépôt les expéditions des actes de l'état civil qui ont du être dressés à bord pendant la durée de la traversée, etc.

Mais c'est surtout en cas d'avaries, en cas de naufrage et d'échouement de navires nationaux, que le rôle du consul mérite d'être signalé. Les règlements d'*avaries communes* appartiennent de droit aux consuls français, qui doivent, en y procédant, se conformer aux dispositions du Code de commerce. En cas d'avaries particulières, le consul ne peut

intervenir que sur la demande formelle du capitaine (1).

Sitôt que le consul est avisé du naufrage ou de l'échouement d'un navire national sur les côtes de son arrondissement, il doit prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour assurer le sauvetage, qu'il dirige tantôt seul, tantôt avec le concours des autorités locales, suivant la teneur des conventions (2). Les registres et papiers de bord qui ont pu être sauvés sont inventoriés, cotés et parafés par lui, puis déposés au consulat. Il nomme des gardiens ou séquestres des objets sauvés et avertit du sinistre les intéressés. Il fournit enfin aux naufragés tous les secours nécessaires et assure leur rapatriement.

Immédiatement après les attributions administratives des consuls en matière maritime viennent, par rang d'importance, les pouvoirs qui leur sont reconnus comme officiers de l'état civil.

Presque toutes les législations consulaires accordent aux consuls capacité pour recevoir les actes de l'état civil intéressant leurs nationaux. (*France*, Code civil, article 48; ordonnance du 23 octobre 1833, article 1^{er}.)

Se conformant à une coutume constante, les autorités locales consentent à cet empiétement sur leur compétence normale. Régulièrement, le consul ne peut être considéré comme ayant la qualité d'officier de l'état civil qu'au regard

(1) Nombre de conventions passées par la France renferment à cet égard la clause suivante : « Toutes les fois « qu'il n'y aura pas de stipulations « contraires entre les armateurs, « chargeurs et assureurs, les avaries « seront réglées par les consuls, à « moins que des sujets du pays dans « lequel résident lesdits agents, ou « ceux d'une tierce Puissance, ne « soient intéressés dans ces avaries; « dans ce cas, et à défaut de compro- « mis amiable entre les intéressés, « elles devront être réglées par l'auto- « rité locale. »

(2) La plupart des conventions

consulaires signées par la France reconnaissent aux consuls la direction exclusive des opérations relatives au sauvetage. L'intervention des autorités locales ne doit avoir lieu que pour assister les agents consulaires, maintenir l'ordre, garantir les intérêts des sauveteurs étrangers à l'équipage et assurer l'exécution des dispositions à observer pour l'entrée et la sortie des marchandises sauvées. (*Sic*, convention franco-italienne du 24 septembre 1862, art. 16. — Convention franco-espagnole du 18 mars 1862, art. 27. — Convention franco-autrichienne du 19 décembre 1866, art. 14.)

de ses nationaux. Il doit donc être tenu pour incompétent lorsque l'une des parties à l'acte est étrangère.

La jurisprudence française fait d'une façon constante application de ces principes aux mariages célébrés devant les consuls quand les futurs époux ne sont pas tous deux des ressortissants du pays représenté par l'agent (1). Les lois allemande, anglaise, belge, néerlandaise et suisse reconnaissent au contraire aux consuls, soit sans aucune réserve, soit sous certaines conditions, compétence pour célébrer les mariages alors même qu'un des époux n'aurait pas la nationalité du pays qui les a nommés. Cette solution est théoriquement moins exacte que celle adoptée en France. Mais pratiquement elle présente l'avantage de rendre possibles des mariages qui ne le seraient pas s'il fallait nécessairement recourir aux formes locales (formes religieuses en cas de disparité de cultes, par exemple).

Les expéditions des actes de l'état civil reçus par les consuls français font, aux termes de l'ordonnance du 23 octobre 1833, art. 3, même foi que celles qui sont délivrées en France par les dépositaires des actes de l'état civil.

Quand, conformément à la règle *Locus regit actum*, un acte intéressant un Français a été dressé par l'autorité locale, l'intéressé peut en demander ensuite la transcription sur les registres du consulat.

Le consul n'est pas seulement pour ses nationaux un officier de l'état civil; il remplit aussi les fonctions de notaire et donne l'authenticité aux actes passés devant lui, lorsqu'un de ses nationaux y est intéressé ou quand l'acte, concernant exclusivement des sujets du pays de sa résidence, a rapport à des biens situés ou à des affaires à traiter sur le territoire de la nation qui l'envoie.

Il est autorisé à recevoir dans la forme mystique ou authentique les testaments de ses nationaux. L'art. 24, titre IX,

(1) Voir *suprà*, n° 484. Sic, Paris, 6 avril 1869 (S. 70. 2. 178). — Trib. Seine, 2 juillet 1872 et 21 juin 1873 (J. I. P. 1874, p. 71). — Trib. Epi-
nal, 14 août 1889 (*Dict. de droit international privé, Suppl.*, 1889, v° *Mariage*, n° 9.)

livre I, de l'ordonnance de 1681 est généralement considéré comme étant encore aujourd'hui en vigueur, malgré la disposition en apparence restrictive de l'art. 999 du Code civil.

565. — Diverses autres attributions se rattachant également au caractère administratif des consuls, quoique moins importantes que les précédentes, doivent encore être signalées.

Ils légalisent les actes délivrés par les autorités étrangères de leur arrondissement. Cette légalisation ne peut être refusée que pour défaut d'authenticité de la signature ou usurpation d'une qualité par la personne dont cette signature émane.

Ils fournissent des certificats constatant la provenance véritable de certaines marchandises destinées à l'importation en France, délivrent à leurs nationaux les passeports exigés encore dans divers pays.

Ils pourvoient à l'application de la loi militaire aux nationaux résidant dans leur arrondissement, en envoyant chaque année, au ministère des affaires étrangères, une liste exacte des jeunes gens nés ou établis dans leur circonscription et appelés au service. (Voir n° 214.)

Ils reçoivent les actes de soumission des déserteurs ou insoumis et pourvoient à leur rapatriement (1).

564. — *Fonctions judiciaires.* — Lors de la création des consulats et dans les premiers temps qui la suivirent, les consuls étaient avant tout les juges naturels de leurs nationaux. Lorsque la notion de l'État se développa en Europe, le droit de rendre la justice sur le territoire fut considéré comme une prérogative essentielle du souverain, et les attributions judiciaires des consuls disparurent presque complètement dans les pays de chrétienté. C'est à titre tout à fait exceptionnel que les consuls, dans ces pays, sont encore quelquefois investis de fonctions judiciaires au regard de leurs nationaux.

(1) Je n'ai pas la prétention d'avoir énuméré toutes les attributions administratives des consuls. J'ai dû faire connaître seulement les plus importantes. Voir, pour plus de détails,

l'excellent *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires*, publié par M. LEHR, ainsi que le *Guide pratique des consulats* de MM. DE CLERCQ et DE VALLAT.

565. — En matière civile ou commerciale, ils n'exercent aucune juridiction véritable, hormis le cas où il s'agit de contestations, de quelque nature que ce soit, survenues entre le capitaine, les officiers du navire et les matelots, et spécialement de difficultés relatives à la solde et à l'accomplissement des engagements réciproquement contractés. La plupart des conventions leur reconnaissent le droit exclusif de procéder au règlement de ces difficultés.

Lorsque, conformément aux art. 414 et 416 du Code de commerce, ils autorisent les capitaines à vendre des marchandises ou à emprunter au cours du voyage ; lorsqu'ils règlent les avaries communes ou particulières, ils font œuvre de juridiction gracieuse plutôt que contentieuse.

S'ils n'ont pas de droit de juridiction proprement dit, ils peuvent remplir les fonctions d'arbitres entre leurs nationaux. La sentence rendue par eux n'est évidemment pas exécutoire de plein droit dans l'État où ils résident. Pour arriver à son exécution forcée, les parties devraient nécessairement la soumettre aux autorités locales. Son examen et sa révision éventuelle par celles-ci étant de nature à porter atteinte à la dignité du consul, il est enjoint aux agents français de n'accepter un arbitrage que si, dans le compromis, les parties ont déclaré renoncer à tout appel et recours devant les juridictions locales, sous peine d'encourir une clause pénale insérée comme garantie.

En dehors de toute demande d'arbitrage, les consuls doivent, en agissant comme amiables compositeurs, chercher à amener une transaction entre ceux de leurs nationaux que divise une contestation.

566. — En matière criminelle, les usages généralement suivis, consacrés d'ailleurs par la plupart des conventions consulaires, reconnaissent aujourd'hui encore aux consuls certains droits de juridiction.

1° Ils connaissent des fautes contre la discipline commises à bord des navires nationaux soit pendant la traversée, soit pendant le séjour dans un port de leur circonscription. (Décret du 24 mars 1852, art. 5.)

2° Ils peuvent faire arrêter et renvoyer soit à bord, soit dans leur patrie, les marins ou toute autre personne de l'équipage des navires nationaux ayant déserté dans le pays où ils exercent leurs fonctions, alors du moins que ces personnes ne sont pas des ressortissants de cet État.

3° Ils sont exclusivement chargés du maintien de l'ordre intérieur à bord des navires nationaux ancrés dans un port de leur circonscription. En conséquence, ils sont seuls appelés à réprimer tous désordres commis à bord desdits navires, pourvu toutefois que la tranquillité du port ou l'ordre public à terre n'aient pas été troublés, et qu'aucune personne étrangère à l'équipage ne s'y trouve mêlée. Dans ces dernières hypothèses, la juridiction territoriale serait seule compétente. La connaissance et la répression des crimes et délits commis à terre par les gens de l'équipage échappe donc, en règle générale, aux consuls qui ne peuvent agir que si l'autorité locale déclare s'en désintéresser.

On trouve à cet égard, dans la plupart des conventions consulaires conclues par la France, la disposition suivante : « Les consuls généraux, consuls et vice-consuls, ou agents consulaires sont chargés exclusivement du maintien de l'ordre à bord des navires marchands de leur nation.... Les autorités locales ne pourront intervenir que lorsque les désordres survenus à bord des navires seront de nature à troubler la tranquillité et l'ordre publics à terre ou dans le port, ou quand une personne du pays, ou ne faisant pas partie du rôle de l'équipage, s'y trouvera mêlée. Dans tous les autres cas, les autorités précitées se borneront à prêter leur appui aux consuls et vice-consuls, si elles en sont requises par eux, pour faire arrêter et conduire en prison quelqu'un des hommes inscrits sur les rôles de l'équipage, chaque fois que pour un motif quelconque lesdits agents le jugeront convenable. » (Voir les conventions avec l'Espagne, du 7 janvier 1862, art. 24; l'Italie, du 28 juillet 1862, art. 13; la Grèce, du 7 janvier 1876, art. 21; la Russie, du 1^{er} avril 1874, art. 11; le Portugal, du 11 juillet 1866, art. 12; le Brésil, du 12 décembre 1860, art. 8. Voir aussi l'ordonnance sur la marine marchande, du 29 octobre 1833, art. 22.)

Au mois de juillet 1863, le préfet de Gênes fit arrêter à bord du navire français *l'Aunis*, mouillé dans le port de cette ville, et sans l'intervention du consul de France, cinq individus accusés de crimes de droit commun commis sur le territoire italien. Le consul de France protesta tout d'abord contre cette arrestation, puis, quand on lui eut représenté qu'il s'agissait de brigands, la laissa opérer. Le gouvernement français n'approuva pas sa conduite, et considéra la manière d'agir des autorités italiennes comme contraire tant à l'art. 13 de la convention du 28 juillet 1862 qu'à l'art. 7 de la convention postale du 4 septembre 1860, aux termes duquel « les passagers qui ne jugeraient pas à propos

de descendre à terre pendant la relâche dans un port, ne pourront sous aucun prétexte être assujettis à aucune juridiction ». Un échange de notes eut lieu entre les deux gouvernements, et le cabinet italien fut forcé de reconnaître qu'un abus de pouvoir avait été commis par le préfet de Gènes. Ce dernier fut l'objet d'un blâme, et les prisonniers furent restitués; mais le gouvernement français s'engagea à les détenir jusqu'à ce qu'une demande d'extradition eût été régulièrement formée.

Plus récemment, en 1885, une révolte ayant éclaté à bord d'un navire français ancré dans le port de Piombino près de Livourne, l'autorité italienne émit la prétention de connaître de l'affaire. Sur l'opposition énergique du consul de France, le gouvernement italien, à qui on en avait référé, n'hésita pas à reconnaître la compétence exclusive de ce fonctionnaire. (Voir J. I. P. 1888, p. 62 et suiv.)

567. — Je dois signaler enfin les commissions rogatoires dont les consuls peuvent être chargés soit par les juges français, soit même par des juridictions étrangères lorsqu'il s'agit d'un acte d'instruction relatif à des Français résidant dans leur arrondissement. L'exécution des premières est obligatoire, celle des secondes purement facultative.

Une difficulté s'est élevée en 1876, entre l'Allemagne et les États-Unis, à propos d'une commission rogatoire donnée par un tribunal américain à différents consuls des États-Unis en Allemagne, à l'effet de recueillir le témoignage sous serment de sujets allemands. Le ministre des affaires étrangères allemand s'opposa à cette audition, les consuls américains ayant simplement, aux termes des conventions existantes, le droit de recevoir, en vertu de commissions rogatoires, les dépositions de leurs nationaux. L'incident n'eut pas de suite, le gouvernement allemand ayant reconnu aux commissaires des États-Unis le droit de poser des questions aux témoins qu'ils devaient entendre par l'intermédiaire des magistrats allemands, seuls compétents pour recueillir des témoignages.

C. — *Informations politiques et commerciales.*

568. — Bien que les consuls n'aient pas à proprement parler une mission politique, ils doivent cependant fournir à leur gouvernement toutes les informations pouvant l'intéresser sur la situation politique du pays de leur résidence.

Mais c'est surtout en matière économique et commerciale que leur rôle en tant qu'agents de renseignements présente une réelle importance, importance qui s'est considérablement accrue dans ces derniers temps à raison de la lutte que se font les nations commerçantes sur les marchés étrangers: Ils ne doi-

vent rien négliger pour faire connaître exactement à leur gouvernement et au commerce national la situation du marché dans leur circonscription. Des rapports périodiques de plus en plus nombreux sont exigés d'eux, rapports qui, en France, sont ensuite portés à la connaissance des commerçants et industriels, par une insertion au *Journal officiel* ou dans le *Recueil consulaire spécial*, créé en 1877, à l'imitation de ceux existant en Angleterre, en Italie, et en Belgique.

Je signalerai enfin pour terminer, l'obligation qui leur incombe d'avertir leur gouvernement de toute épidémie déclarée dans le pays de leur résidence.

Une circulaire ministérielle du 15 novembre 1861 oblige les consuls à fournir au ministre des états annuels relatifs aux matières suivantes : 1° importations ; 2° exportations ; 3° importations et exportations réunies des principales marchandises ; 4° mouvement général des principales marchandises ; 5° mouvement général de la navigation ; 6° navigation sous pavillon tiers ; 7° principales industries ; 8° cours du change ; 9° prix courant des principaux articles de commerce ; 10° cours du fret et des assurances.

Ils doivent, en vertu d'une circulaire du 15 mars 1885, surveiller le commerce des articles pouvant intéresser plus spécialement les négociants français, et indiquer les causes de la concurrence à laquelle ceux-ci sont exposés. Les mouvements *de détail* du commerce général d'importation et d'exportation, les prix de vente en gros et en détail des marchandises provenant de l'industrie française, font l'objet d'un *bulletin périodique* mensuel ou bimensuel qu'ils sont tenus d'adresser au ministre. (Circulaire du 24 avril 1884.)

On exige d'eux enfin un résumé mensuel ou hebdomadaire des faits qui se produisent dans la vie commerciale industrielle, agricole, artistique, financière du pays où ils vivent, etc. (Circulaire du 24 avril 1884.)

569. — APPENDICE. — *Attributions des vice-consuls, agents consulaires et des chanceliers.*

Vice-consuls. — Les vice-consuls n'ont pas en général toutes les attributions et tous les pouvoirs dévolus aux consuls. La situation que leur font à cet égard les différentes législations consulaires est trop variable pour qu'il soit possible de la préciser d'une façon générale, même dans ses grandes lignes.

Avant les décrets des 19 janvier et 22 février 1881, les vice-consuls français, à part le droit de viser les pièces de bord, de prendre certaines mesures conservatoires en cas de naufrage d'un navire national ou de décès d'un sujet français, n'étaient chargés que d'assurer d'une façon générale la protection des

Français dans leur circonscription. Les deux décrets précités les ont admis à remplir comme les consuls, au regard des nationaux, les fonctions d'officiers de l'état civil, de notaires, et celles réservées dans la métropole aux administrateurs de la marine.

Agents consulaires. — Les simples agents consulaires n'agissent, en règle générale, que sous la direction et la responsabilité du consul dont ils relèvent. Ils ne peuvent aujourd'hui encore procéder qu'à des mesures conservatoires, s'ils n'ont reçu de leur chef un mandat formel. Ils n'exercent les fonctions de notaire ou d'officier de l'état civil qu'autant qu'elles leur ont été expressément conférées par le gouvernement.

Chanceliers. — Le chancelier est à la fois le secrétaire officiel, le greffier, le notaire, l'huissier, le comptable et l'archiviste du consulat. Il a toutefois qualité pour recevoir seul les actes que des nationaux veulent passer devant lui. (Instruction spéciale du 30 novembre 1833.) Mais les expéditions qu'il a délivrées doivent être soumises au visa du consul.

§ 4. — *Privilèges et immunités consulaires.*

570. — Les privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques, en tant que nécessaires à l'accomplissement de leur mission, doivent-ils être reconnus aux consuls? En d'autres termes, les consuls sont-ils aujourd'hui investis d'un caractère représentatif et diplomatique?

Il est certain que durant la première période de l'histoire des consulats, alors que les consuls étaient des commerçants élus par leurs pairs, ils n'avaient qu'une capacité purement commerciale. Il en fut de même longtemps encore après que le pouvoir royal se fut attribué le droit de les nommer. Calvo (1) rapporte qu'au dix-septième siècle, la république de Gènes refusa d'accéder à la demande des États généraux de Hollande, réclamant pour leur consul les droits et immunités des ambassadeurs.

(1) *Droit international théorique et pratique*, t. III, n° 1836.

Dans les temps modernes, les fonctions des consuls ont reçu des extensions successives très considérables. Leur caractère en a-t-il été modifié?

Pinheiro Ferreira (1), MM. de Clercq et de Vallat (2), leur reconnaissent formellement la qualité diplomatique et le droit aux immunités en résultant, immunités souvent résumées sous le nom d'extritorialité. Les jurisconsultes anglais (3) et américains leur dénieient tout caractère représentatif et les considéraient comme de simples citoyens étrangers, entièrement soumis au droit commun. Mais une majorité semble aujourd'hui se constituer dans la doctrine en faveur d'une solution mixte (4) consistant à reconnaître aux consuls la qualité d'agents publics de leur gouvernement et le droit aux exemptions et privilèges indispensables pour l'accomplissement de leur mission. Ce principe de solution est très nettement et très exactement formulé par Carnazza-Amari (5). « Nous dirons donc à notre « tour que les consuls ont le droit de faire tout ce qui est « nécessaire et d'être exemptés de tout ce qui pourrait être un « obstacle à l'exercice de leurs fonctions, en vertu de ce pré- « cepte vulgaire : qui veut la fin, veut les moyens. »

571. — La pratique internationale n'est guère mieux fixée sur ce point que la doctrine. D'une part, on voit les gouvernements de l'Angleterre et des deux Amériques assimiler presque complètement les consuls aux résidents étrangers ordinaires. D'autre part, certains États (entre autres la France) leur reconnaissent les plus larges immunités. Cependant la situation respective des consuls que s'envoient les États continentaux de l'Europe est, dans ses grandes lignes au moins, réglée d'une façon à peu près uniforme par des usages bien établis et par des stipulations formelles insérées dans les conventions consulaires.

(1) *Observations* sur les §§ 147 et 148 du *Précis de droit des gens moderne* de G.-F. DE MARTENS.

(2) *Guide des consulats*, t. I, p. 4 et s.

(3) PHILLIMORE, *op. cit.*, t. II, § 246. — WHEATON, *Éléments*, 3^e part., chap. I, § 22. — CALVO, *op. cit.*, n° 1387 *in fine*.

(4) FIORE, *Nouveau Droit international public*, t. II, n° 1183. — F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, t. II, § 22. — RIVIER, *Lehrbuch des Völkerrechts*, § 42, II.

(5) *Traité de droit international public*, t. II, sect. III, chap. VIII, § 8.

C'est cette situation de droit commun européen que je m'attacherai à faire connaître.

572. — Deux observations préalables doivent ici être faites.

1° Même en dehors de toute convention, la réciprocité est toujours la loi applicable à la détermination de la condition des consuls respectifs de deux États.

Une Puissance ne reconnaît aux consuls d'une autre Puissance que les prérogatives attribuées à ses propres agents par cette dernière. D'où il suit que les consuls anglais et américains ne pourront prétendre en France à un traitement plus favorable que celui accordé par l'Angleterre ou les États américains aux consuls étrangers en général et aux consuls français en particulier.

Ils y demeureront en conséquence dépourvus de presque toutes les immunités dont pourront être appelés à se prévaloir les autres consuls européens.

2° Au point de vue qui nous occupe, une distinction essentielle s'impose. Suivant que l'agent appartiendra à l'une ou l'autre des trois catégories suivantes, des prérogatives plus ou moins étendues lui seront reconnues :

a) *Consuls envoyés* proprement dits (*consules missi*) n'ayant pas la nationalité du pays de leur résidence. Ils sont, dans toute la force du terme, des fonctionnaires publics et des représentants de l'État qui les a nommés, et se trouvent, par suite, quant à la jouissance de certains privilèges ou immunités, dans la situation la plus favorable.

b) *Consuls commerçants* (*consules electi*) ayant des attaches personnelles et durables avec le territoire sur lequel ils accomplissent leur mission et possédant à un moindre degré que les précédents la qualité de fonctionnaires publics. Ils n'échappent au droit commun auquel sont soumis les résidents étrangers que dans la mesure absolument nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

c) *Consuls ayant la nationalité du pays dans lequel ils ont été admis à représenter un gouvernement étranger*. Ils demeurent en principe tenus d'exécuter les obligations que leur impose leur nationalité, à l'exception de celles qui seraient

inconciliables avec l'exécution de leur mandat. En France, l'*exequatur* qui leur est accordé contient toujours à cet égard des réserves formelles.

575. — Les prérogatives généralement reconnues aux consuls dans le but d'assurer le libre accomplissement de leur mission, peuvent se ranger sous l'une des trois rubriques suivantes :

- 1° Inviolabilité limitée ;
- 2° Exemption de certaines charges personnelles ou pécuniaires ;
- 3° Immunité restreinte de juridiction.

A. — *Inviolabilité.*

574. — Il faut distinguer l'inviolabilité personnelle de l'inviolabilité des locaux affectés au service du consulat et, par suite, des archives consulaires.

Le droit commun européen reconnaît à tous les consuls une certaine inviolabilité, en ce sens qu'ils ne peuvent être l'objet d'aucune action coercitive à raison des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions consulaires. Ainsi limitée, l'inviolabilité doit être accordée à tous les agents consulaires, de quelque catégorie et nationalité qu'ils soient. Ce privilège, absolument indispensable à l'exercice de la mission, appartient aussi bien aux consuls commerçants et aux consuls indigènes qu'aux consuls de carrière.

On a vu plus haut (voir n° 421) qu'une indemnité fut accordée par le gouvernement français à l'agent consulaire anglais Pritchard, que l'amiral Dupetit-Thouars fit arrêter et expulser de Taïti, où il cherchait à fomenter parmi les indigènes une révolte contre les autorités françaises. Mais il faut remarquer qu'au moment de son arrestation Pritchard n'était plus couvert par l'inviolabilité, puisqu'il avait déclaré renoncer à ses fonctions consulaires, aussitôt que l'amiral Dupetit-Thouars eut substitué la souveraineté de la France au protectorat qu'elle exerçait jusqu'alors à Taïti.

En général, les conventions diplomatiques étendent le bénéfice de l'inviolabilité même au consul agissant en dehors de l'exercice de ses fonctions, en stipulant que les agents consulaires ne pourront être arrêtés et incarcérés hors le cas de

crime, et que la contrainte par corps ne leur sera pas applicable pour dettes, à moins qu'il ne s'agisse de consuls commerçants et de l'exécution de dettes commerciales (1). Les consuls indigènes sont ordinairement exclus de cet avantage.

A l'inviolabilité personnelle, limitée ainsi qu'il vient d'être exposé, s'ajoute, soit en vertu du droit commun seul, soit aux termes de dispositions formelles de la presque unanimité des conventions consulaires, l'inviolabilité des bureaux du consulat et des archives consulaires. Aucune autorité locale ne peut pénétrer ou perquisitionner dans les locaux affectés au service du consulat. Cette immunité est, de toutes, la plus incontestable et la plus nécessaire. La visite ou la saisie des papiers consulaires constituerait une véritable atteinte à la souveraineté et à la dignité de l'État qui a nommé le consul.

Cette inviolabilité des archives consulaires peut donc être revendiquée par tous agents, quels qu'ils soient. Toutefois, comme il était à craindre que les consuls commerçants ne cherchassent, en se retranchant derrière ce bénéfice, à soustraire à l'action légitime des autorités locales des registres, pièces ou effets de pur intérêt personnel et privé, nombre de conventions exigent que les archives soient toujours complètement séparées des papiers relatifs au commerce ou à l'industrie du consul.

L'inviolabilité des archives consulaires n'est pas admise par l'Angleterre, qui ne voit dans les consuls que de simples résidents étrangers dénués de tout caractère public.

Une difficulté s'est produite il y a quelques années entre la France et l'Italie à propos de l'inviolabilité des archives consulaires. Un sujet tunisien, Hussein-Pacha, était décédé à Florence, le 28 juin 1887. Le consul de France, après avoir avisé l'autorité locale, apposa les scellés sur les papiers et effets de la succession et les fit ensuite déposer aux archives du consulat. Il agissait, en procédant de la sorte, en vertu de l'art. 9 de la convention consulaire franco-italienne du 28 juillet 1862, qui attribue aux consuls de chacun des deux pays le droit d'apposer les scellés sur les effets dépendant de la succession de leurs nationaux et d'ordonner le dépôt de ceux-ci en lieu sûr. Hussein-Pacha étant

(1) Convention franco-espagnole, art. 12. — Convention franco-italienne, art. 2.

sujet d'un pays placé sous le protectorat de la France, c'était au consul de France seul qu'il appartenait de prendre ces mesures. (Voir traité franco-tunisien du 12 mai 1881.) Sur ces entrefaites, un juif algérien nommé El-Mélik, se disant créancier du défunt, émit la prétention d'assister, à raison de cette qualité, au dépouillement des papiers de la succession. Le consul s'y opposa ou exigea du moins qu'El-Mélik, sujet français, fût autorisé à intervenir par une décision des tribunaux français. Ce dernier assigna alors le consul devant le tribunal de Florence, et obtint, à la date du 17 décembre 1887, un jugement par défaut ordonnant le dessaisissement du consul des papiers du *de cuius* et l'établissement d'un séquestre sur les biens et effets de la succession, le tout avec exécution provisoire. En vertu de cette décision le préteur de Florence pénétra, avec l'assistance de la gendarmerie, dans la salle des archives du consulat et enleva les papiers qu'il jugea dépendre de la succession, parmi lesquels se trouvaient, en fait, un certain nombre de documents officiels.

Cette manière d'agir souleva naturellement la protestation la plus vive, non seulement du consul de France, mais encore de tout le corps consulaire étranger à Florence. L'ambassadeur de France saisit de la question le gouvernement italien, qui, après examen et enquête, reconnut le droit du consul de France et infligea un blâme avec déplacement au préteur florentin, pour avoir méconnu l'inviolabilité des archives consulaires. (Note du 21 janvier 1888.)

L'art. 5 de la convention franco-italienne du 28 juillet 1862 porte à cet égard : « Les archives consulaires sont inviolables, et les autorités locales ne pourront, sous aucun prétexte, ni dans aucun cas, visiter ni saisir les papiers qui en font partie. Ces papiers devront toujours être complètement séparés des livres ou des papiers relatifs au commerce que pourraient exercer les consuls, vice-consuls ou agents consulaires respectifs. »

Une convention du 8 décembre 1888 est venue préciser davantage ce qu'il faut entendre par *archives consulaires*. Ces termes s'appliquent exclusivement à l'ensemble des pièces de chancellerie et autres se rattachant directement au service, ainsi qu'au local spécialement affecté au dépôt de ces pièces (art. 1) ; il est expressément interdit aux agents consulaires de placer dans ce local des papiers n'ayant pas le caractère qui vient d'être indiqué. En outre, le local destiné aux archives devra être complètement distinct de l'habitation particulière du consul, et ne pourra être affecté à un autre usage. Des instructions en ce sens ont été transmises par les deux gouvernements à leurs consuls respectifs. (Voir sur cet incident J. I. P., 1888, p. 53, *Archives diplomatiques*, mars 1890.)

Un incident du même genre s'était produit à la Havane en 1885. Le consul anglais avait, en sa qualité officielle, cautionné une maison anglaise à laquelle la douane espagnole avait infligé une forte amende. En vertu de cet engagement l'embarço fut mis par les autorités locales sur les archives et bureaux du consulat, ainsi que sur les propriétés particulières du consul. Le chargé d'affaires d'Angleterre à Madrid ayant protesté contre ces agissements, la saisie des archives fut levée et restreinte seulement aux effets particuliers du consul.

Les conventions consulaires signées par la France contiennent toutes une disposition consacrant l'inviolabilité des archives. (Voir notamment conventions avec l'Espagne, 7 janvier 1862, art. 14 ; avec les États-Unis, 23 février 1853, art. 3 ; avec le Brésil, 10 décembre 1860, art. 3 ; avec la Grèce, 7 janvier 1876, art. 5 ; avec le Portugal, 11 juillet 1866, art. 5 ; avec la Russie, 1^{er} avril 1874, art. 5 ; avec le Venezuela, 24 octobre 1856, art. 3.)

B. — *Exemption de charges personnelles ou pécuniaires*
(impôts).

575. — Il est un certain nombre de charges personnelles imposées par la loi locale, auxquelles le consul ne saurait être soumis sans qu'il en résulte, sinon une impossibilité absolue, du moins une gêne considérable pour l'exercice de ses fonctions. Il y est très rationnellement soustrait par le droit commun européen. C'est ainsi qu'il est dispensé des logements militaires, de l'obligation de servir dans les milices locales, dans les gardes nationales ou de police, alors même que la loi territoriale imposerait ce devoir aux résidents étrangers. Ce privilège n'appartiendrait cependant aux consuls indigènes qu'en vertu d'une disposition formelle d'une loi ou d'un traité.

La dispense de payer certains impôts leur est accordée soit en vertu d'une coutume suivie par presque toutes les nations continentales de l'Europe, soit par des dispositions formelles des conventions consulaires. Rationnellement, elle est loin d'être justifiée comme l'exemption des charges personnelles précédentes. En fait, les consuls non indigènes sont généralement exemptés du paiement des contributions directes personnelles, mobilières ou somptuaires. Seuls les consuls anglais, par voie de rétorsion, sont tenus de les acquitter (1).

L'exemption ne s'étend pas aux immeubles que le consul posséderait à titre particulier, non plus qu'aux impôts frappant directement le commerce ou l'industrie qu'il joindrait à ses fonctions publiques (2). Le consul commerçant demeure donc soumis à la contribution des patentes.

Il en est de même des contributions indirectes sur les objets de consommation, des taxes, péages et octrois, qu'ils supportent comme les simples particuliers. Dans certains États la

(1) Pour assurer néanmoins à son consul à Paris l'exemption d'impôts, l'Angleterre lui a conféré le titre de secrétaire d'ambassade et, par suite, le droit

à toutes les immunités diplomatiques.
(2) Sic en France. Lettre ministérielle du 11 juillet 1866. — Circulaire du 9 janvier 1875.

franchise douanière leur est accordée jusqu'à concurrence d'une certaine somme. Mais c'est là une faveur tout exceptionnelle.

C. — *Immunité de juridiction.*

576. — L'immunité de juridiction appartient de droit à tous consuls lorsqu'il s'agit de faits accomplis par eux en leur qualité officielle. Les traduire pour ces faits devant les tribunaux équivaldrait à soumettre à la juridiction de ceux-ci l'État étranger en la personne de son agent (1).

Lors, au contraire, qu'il ne s'agit pas d'actes accomplis ou d'obligations contractées dans l'exercice de leurs fonctions consulaires, à la différence des agents diplomatiques, ils ne peuvent, à moins de disposition expresse insérée dans une convention, prétendre à aucune immunité de juridiction, soit en matière civile, soit en matière criminelle (2).

En général les conventions consulaires ne dérogent pas à cette règle en matière civile.

Il en est autrement en matière criminelle. On rencontre très fréquemment dans les traités une clause aux termes de laquelle les consuls (ceux indigènes exceptés) ne peuvent être poursuivis que pour les faits et actes que la législation pénale du pays qualifie de crimes.

Certaines conventions stipulent, dans des termes plus vagues, le droit à « l'immunité personnelle », ou bien sans limites, ou bien restreinte au cas d'infractions autres que les crimes. On s'est demandé s'il fallait voir dans cette clause l'immunité de juridiction pour les délits en général. J'en rattacherais plus volontiers le sens à l'idée d'inviolabilité, en décidant que, seule, l'arrestation préventive de l'agent est interdite à l'autorité

(1) Point constant. Voir en ce sens, Paris, 30 juin 1876 (S. 77. 2. 17). — Trib. Seine, 26 juillet 1878 (*Droit*, 11 août 1878). — Cass., 30 juin 1884 (J. I. P. 85. 307).

(2) Jurisprudence française conforme. Trib. Tunis, 26 mai 1885 (J. I. P. 1885, 290). — Paris, 8 janvier 1886 (S. 87. 2. 13). — Toulouse, 18 mars 1891 (R. P. I. P. 1891. 314.)

locale à la juridiction de laquelle le coupable demeure néanmoins soumis (1).

577. — À côté de l'immunité de juridiction ainsi restreinte, on voit stipuler dans nombre de conventions la dispense de déposer en justice comme témoin. La juridiction territoriale est, en ce cas, tenue de nommer un délégué chargé de recevoir à domicile le témoignage de l'agent. Cette prérogative, qui ne se justifie par aucune raison sérieuse, est d'autant plus critiquable que, dans certains pays, la déposition faite hors la barre du tribunal est absolument sans valeur.

Il en est ainsi notamment aux États-Unis. Un incident s'est produit à ce sujet dans ce pays en 1854. M. Dillon, consul de France à San-Francisco, fut invité à se rendre en personne devant le tribunal pour y faire une déposition orale. Il s'y refusa en invoquant l'art. 2 de la convention consulaire du 23 février 1853, aux termes duquel « ils (les consuls) ne pourront jamais être contraints de paraître comme témoins devant les tribunaux », la justice locale ayant seulement le droit de leur demander leur témoignage par écrit ou de se transporter à leur domicile pour l'obtenir de vive voix. Le juge américain ne tint aucun compte de cette observation et fit amener de force à l'audience le consul de France. Aucune règle de droit des gens, aucune convention diplomatique ne saurait, faisait-il valoir, mettre en échec la Constitution américaine, qui oblige toute personne à se présenter devant la justice et à y faire sa déposition orale, lorsqu'elle en est requise. Un échange de notes eut lieu, à la suite de ce fait, entre les cabinets de Paris et de Washington. La France réserva formellement le droit qui découlait pour ses agents de la convention de 1853, mais elle enjoignit en même temps à ceux-ci d'obtempérer aux demandes de comparution dont ils pourraient être touchés en *matière criminelle*.

Plus récemment, en 1888, le consul général de Suisse à Bucharest refusa de déposer devant la juridiction roumaine dans une affaire intéressant la succession d'un Suisse décédé en Roumanie. Le traité entre la Suisse et la Roumanie (14 février 1880) stipulant cette immunité, le refus du consul fut jugé bien fondé.

578. — Je dois enfin signaler un privilège honorifique généralement accordé aux consuls : c'est le droit de faire placer, au-dessus de la porte extérieure du consulat, l'écusson des armes de leur nation et d'arborer le pavillon de leur pays, tant sur la maison consulaire aux jours de solennité publique, que sur le bateau qu'ils montent dans le port pour l'exercice de leurs fonctions.

(1) *Sic*, Trib. Seine, 5 juillet 1890. | I. P. 1891. 1. 71). — LEHR, *op. cit.*,
— Trib. Toulouse, 10 juillet 1890 (R. P. | n° 1304.

Les conventions consulaires signées par la France contiennent des dispositions formelles consacrant ce privilège.

En Espagne, l'écusson et les armes de la nation du consul doivent être placés à l'intérieur du consulat. S'il en a été décidé autrement dans la convention franco-espagnole, il ne faut voir là qu'une dérogation au droit commun.

§ 5. — *Fin de la mission consulaire.*

579. — La mission consulaire prend fin par le décès du consul, par sa nomination à un autre poste, par le retrait de l'*exequatur*, ou par la suppression du poste consulaire.

En cas de vacance du poste pour quelque cause que ce soit, c'est, suivant les législations, tantôt un des vice-consuls de l'arrondissement, tantôt l'officier le plus élevé en grade (élève consul, consul suppléant, chancelier) qui prend provisoirement le service.

La simple rupture des relations diplomatiques entre deux États ne met pas fin à la mission des consuls qu'ils s'étaient respectivement envoyés. Ceux-ci doivent, en conséquence, demeurer à leur poste tant que l'*exequatur* ne leur est pas retiré ou qu'ils ne sont pas rappelés par leur propre gouvernement. On comprend aisément que l'existence d'un conflit politique entre les deux nations n'amène pas nécessairement la cessation de fonctions présentant un caractère, sinon exclusivement, du moins principalement commercial.

La déclaration de guerre, en interrompant le commerce entre les belligérants, en enlevant désormais son objet à la mission consulaire, doit, au contraire, être considérée comme y mettant fin.

SECTION III

LES CONSULS DANS LES PAYS DE NON-CHRÉTIENTÉ.

BIBLIOGRAPHIE. — AUX ouvrages généraux cités au début du chapitre *addé* : — BENOIT, *Étude sur les capitulations entre l'Empire ottoman et la France, et sur la réforme judiciaire en Egypte*, Paris, 1890. — DUDLEY-FIELD, *De l'applica-*

tion du droit international aux nations orientales, R. D. I. 1875, p. 66. — DUTRIEUX, *La question judiciaire en Égypte*, R. D. I. 1876, p. 573. — FÉRAUD-GIRAUD, *De la juridiction française dans les échelles du Levant et de Barbarie*, Paris, 1866, 2 vol. — Du même, *Du droit d'expulsion attribué aux consuls sur leurs nationaux dans les pays hors chrétienté*, R. D. I. 1887, p. 1. — JOZON, *Étude sur l'organisation des nouveaux tribunaux égyptiens*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1877, p. 468. — F. DE MARTENS, *Le régime consulaire et la juridiction consulaire en Orient*, Berlin, 1874. — MARTIN SARZEAUD, *La réforme judiciaire et la commission internationale de 1884*, J. I. P. 1884, p. 584. — Du même, *La réforme judiciaire en Égypte*, J. I. P. 1886, p. 270. — PRADIER-FODÉRE, *La question des capitulations en Orient*, R. D. I. 1869, p. 418. — PRIVAT, *De l'organisation judiciaire en Égypte*, J. I. P. 1887, p. 521. — RENAULT, *Étude sur le projet de réforme judiciaire en Égypte*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1875, p. 255. — Du même, *Les réformes de la juridiction des consuls en Orient*, *Loi des 7 et 8 janvier 1881*. — SALEM, *Les étrangers devant les tribunaux consulaires et nationaux en Turquie*, J. I. P. 1891, p. 393 et suiv., 795 et suiv., 1129 et suiv.

530. — Les pays dits de non-chrétienté comprennent, d'une part, les échelles du Levant et de Barbarie, d'autre part, les États d'extrême Orient avec lesquels les nations occidentales ont noué des relations.

1^o Échelles du Levant et de Barbarie.

§ 1^{er}. — Historique.

531. — On désigne encore aujourd'hui sous le nom d'*échelles du Levant* (1) tous les pays dépendant médiatement ou immédiatement de la Porte Ottomane, dans la partie orientale du bassin de la Méditerranée.

Les échelles de Barbarie comprennent les pays musulmans du nord de l'Afrique : Tripolitaine, Tunisie, régence d'Alger et Maroc.

La différence profonde de civilisation existant entre les nations occidentales et les peuples musulmans, le fanatisme dangereux de ceux-ci, l'absence chez eux d'une organisation politique présentant des garanties sérieuses, rendirent à la fois la soumission des résidents européens aux lois et autorités

(1) *Échelles pour Escales.*

locales impossible, et l'attribution de pouvoirs et de prérogatives exceptionnelles à leurs consuls nécessaire. Protégés et protecteurs durent être ainsi placés sous le bénéfice d'une sorte d'exterritorialité les soustrayant, à plusieurs égards, à la juridiction du souverain local. C'est à faire connaître la situation particulière reconnue aux consuls en pays ottomans que je dois m'attacher. En exposant les droits exorbitants dont ils jouissent au regard de leurs nationaux, je déterminerai, par là même, la condition générale de ceux-ci.

582. — J'ai montré comment, à la suite des croisades, furent établis les premiers consulats en Orient. Les consuls y furent, à l'origine, de simples juges commerciaux appliquant à leurs nationaux leur loi personnelle.

De l'idée de la personnalité de la loi à celle de l'exterritorialité de la personne, la distance n'était pas grande (1). Elle fut rapidement franchie quand l'autorité royale, fortement constituée chez les nations occidentales, et particulièrement en France, prit en main à la fois la protection de ses sujets en Orient et la nomination des consuls chargés de veiller sur eux. Au seizième siècle, François I^{er} s'allie à la Turquie contre l'Autriche. En 1528 et 1535, il lui fait payer cette alliance et le prix de ses services en obtenant d'elle la reconnaissance formelle des franchises dont les Français établis en Orient étaient déjà en jouissance, et la concession de garanties et privilèges nouveaux. Ces traités, connus sous le nom de *Capitulations* (2), reconnaissent aux résidents français établis dans les territoires dépendant de la Porte le bénéfice d'une quasi-exterritorialité, et à leurs consuls les privilèges et prérogatives des envoyés diplomatiques.

(1) L'exterritorialité pour les étrangers résidant dans les Echelles fut admise d'autant plus facilement, au point de vue juridique, qu'elle existait en quelque sorte matériellement. Les *Francs* étaient, en effet, parqués dans un enclos déterminé, la *Fonde* ou *Fondique*, où chaque soir on les enfermait. « C'était une cité à part dans la

« cité; une colonie chrétienne constituée, sous l'autorité de son consul, en « corps de nation, avec ses assemblées, où les députés, élus chaque « année, délibéraient sur les intérêts « de la communauté. » BENOIT, *Étude sur les Capitulations*.

(2) *Capitulations*, en arabe *south*, trêve momentanée, accord provisoire.

Essentiellement temporaires à l'origine, les capitulations n'engageaient que le Sultan signataire. A sa mort, leur confirmation par son successeur était donc nécessaire. Leur renouvellement souleva, sous le règne de Louis XIV, des difficultés sérieuses. Les victoires et le prestige du grand Roi décidèrent cependant la Porte à souscrire ce renouvellement en 1673.

Sous Louis XV, en 1740, le sultan Mahmoud consent, pour la première fois, à signer un traité définitif engageant lui-même et ses successeurs. La Capitulation de 1740 est aujourd'hui encore en vigueur. Des traités postérieurs l'ont modifiée ou complétée sur certains points de détail. Les règles qu'elle pose ont reçu de la pratique et de la coutume des extensions aujourd'hui définitivement acquises. Elle n'en demeure pas moins le texte organique auquel il faut se référer pour déterminer la condition des résidents et des consuls français en Orient. Ses dispositions ont été développées législativement en France par l'édit de juin 1778, l'ordonnance du 3 mars 1781 et la loi du 28 mai 1836.

Les premières Capitulations obtenues par la France attribuèrent aux rois de France la protection exclusive de tous les sujets occidentaux dans les Échelles. L'Angleterre, la première, affranchit ses nationaux de la tutelle française, en obtenant elle-même de la Porte une Capitulation calquée sur les traités français, en 1580. Un nouveau traité passé en 1675 est encore aujourd'hui applicable à ses sujets et consuls en Orient.

L'exemple de la France et de l'Angleterre a, depuis, été suivi par presque tous les États européens (1).

La France jouit toutefois encore aujourd'hui du droit de protéger les *religieux* de toute nationalité qui se trouvent dans les Échelles. C'est le protectorat catholique dont M. Gabriel Charmes a dit qu'il avait été un des éléments les plus féconds, les plus actifs de l'expansion de la France au dehors. (*Politique exté-*

(1) *Pays-Bas* (traité de 1612). — *Autriche* (paix de Passarowitz, 1718, renouvelé en 1739, 1784 et 1791). — *Suède* (1737). — *Danemark* (1756). — *Prusse* (1761). — *Espagne* (1782). — *Russie* (1783). — *Sardaigne (Italie)* (1823). — *Etats-Unis* (1830). — *Belgique* (1839). — *Grèce* (1839, 1855). — *Portugal* (1843).

rieure et coloniale, p. 308.) Ce protectorat est le résultat de traditions qui remontent à Charlemagne, auquel ses bonnes intelligences avec le Calife Haroun al Raschid permirent de prendre la défense des chrétiens de Syrie et des moines de Jérusalem, et d'obtenir pour eux des garanties telles qu'ils parurent, dit Guillaume de Tyr, vivre bien plutôt sous son autorité que sous celle du Calife. Ces traditions furent continuées par les successeurs de Charlemagne. Saint Louis accorda aux Maronites la nationalité française. François I^{er}, Henri IV, Louis XIV, Louis XVI, et la Convention elle-même, nous dit M. Nolte (*L'Europe diplomatique et militaire au dix-neuvième siècle*, t. II, p. 173), ne cessèrent de couvrir de leur protection les princes et les prêtres catholiques de la Syrie contre les exigences financières de Constantinople. Quand les autres États eurent créé des consulats et obtenu de la Porte la protection de leurs nationaux, le protectorat français prit le caractère exclusivement religieux qui lui appartient aujourd'hui. C'est ainsi qu'il est envisagé dans la Capitulation de 1740, dont l'article 32 décide que les évêques dépendant de la France, et les autres religieux qui professent la *religion franque, de quelque nation qu'ils soient*, ne seront point troublés dans l'exercice de leurs fonctions, etc. (Voir aussi les art. 1, 33 et 82.) L'ordonnance du 3 mars 1781 a précisé dans leurs détails les droits et les devoirs résultant de ce protectorat pour ceux qui s'y trouvent soumis.

L'art. 62 du traité de Berlin, en consacrant le droit de protection officielle des agents diplomatiques et consulaires des Puissances en Turquie, a formellement réservé les droits acquis à la France.

Toutes les dernières conventions renferment la clause de la nation la plus favorisée et aboutissent, grâce à elle, à établir une certaine uniformité dans la condition des consuls et sujets occidentaux en Orient. Des différences peuvent être relevées dans l'organisation intérieure des consulats et des tribunaux consulaires des diverses nations; ce sont là des points de détail dont le cadre de cet ouvrage ne comporte pas l'étude.

§ 2. — *Droits et prérogatives exceptionnels des consuls occidentaux dans les Échelles.*

585. — Les Capitulations, complétées par des usages présentant aujourd'hui un caractère obligatoire indéniable, ont créé aux consuls européens dans les échelles du Levant et de Barbarie une situation tout exceptionnelle à bien des égards.

Pendant longtemps, dans la nomination même des consuls leur absolue indépendance du pouvoir local se manifesta. Ils

étaient admis à exercer leurs fonctions sans être obligés de se pourvoir de l'assentiment ou *exequatur* de la Porte. C'était là une conséquence exagérée de l'idée de l'exterritorialité des Européens en Orient. Il a été fait droit à cet égard aux justes réclamations du gouvernement ottoman. Aujourd'hui les consuls ne peuvent entrer en fonction qu'après avoir obtenu un firman impérial désigné sous le nom de *berat*.

Rentrés sur ce point dans le droit commun, ils y échappent encore à bien d'autres égards. 1° Les traités et les usages leur accordent le bénéfice d'une inviolabilité absolue et d'une véritable exterritorialité juridique les mettant entièrement à l'abri de l'arbitraire et du fanatisme des autorités musulmanes. Leur situation est, à ce point de vue, à peu près identique à celle des agents diplomatiques.

Cette inviolabilité s'étend à leur demeure, et comme elle est absolue, elle entraîne comme conséquence le droit d'asile au profit de ceux qui s'y réfugieraient. C'est ainsi que, lors des massacres de l'île de Chio, en 1822, près de 2,000 personnes ne purent échapper à la mort qu'en cherchant asile chez les consuls de France et d'Autriche.

2° Elle lui est à d'autres égards supérieure. Les Capitulations leur reconnaissent sur leurs nationaux des droits de juridiction extrêmement étendus, tant en matière criminelle qu'en matière civile, droits que ne possèdent pas les ministres publics et sur lesquels j'aurai à revenir dans un paragraphe spécial.

3° Au temps où la *nation française* dans les villes d'Orient était cantonnée dans *la Fondique*, l'administration et la police du quartier appartenaient exclusivement au consul. Aujourd'hui, malgré la disparition du cantonnement, les consuls exercent encore sur la colonie de leurs nationaux certains droits de police.

L'édit de 1778, dans son article 82, reconnaît aux consuls français dans les Échelles le droit de faire arrêter et renvoyer en France tout Français dont la conduite est de nature à compromettre la colonie. La suppression de ce droit exorbitant fut vainement demandée quand fut discutée la loi du 28 mai 1836, réorganisant la justice consulaire en Orient.

En 1880, à propos du règlement de la juridiction des résidents à Madagascar, cette prérogative fut de nouveau vivement attaquée. Elle a été maintenue cependant, par le décret du 8 mars 1886, au nombre de celles appartenant aux résidents et vice-résidents français dans la grande île africaine.

Une conséquence de ce droit d'expulsion est l'inutilité pour la France de conclure avec la Turquie un traité d'extradition. Qu'un crime ait été commis en Orient ou qu'il l'ait été en France, le consul pourra toujours, usant de son droit, faire arrêter le coupable et le livrer aux autorités françaises (1).

4° Soit en vertu d'anciens usages, soit conformément à des stipulations expresses, les consuls jouissent en Orient de certains droits honorifiques qui ne leur appartiennent pas dans les pays de chrétienté. En 1881, la Porte prétendit les supprimer. Mais à la suite des réclamations et des notes collectives qui lui furent adressées par les représentants des Puissances, elle dut renoncer à la réalisation de ses projets.

5° Enfin on rencontre dans les consulats d'Orient un corps de fonctionnaires-interprètes désignés sous le nom de *drogmans*, dont les membres, chargés de traduire les actes, rapports, dépositions, etc., font partie du personnel consulaire.

De ces particularités de la situation des consuls dans les Échelles, la plus originale et, par suite, la plus intéressante est assurément la juridiction consulaire.

Quelques développements sur les droits reconnus à cet égard aux consuls français ne seront pas inutiles.

§ 3. — *La justice consulaire dans les Échelles.*

584. — Le droit de juridiction des consuls français dans les échelles du Levant a sa base légitime dans les dispositions formelles des Capitulations, notamment de celle de 1740, dispositions dont l'édit de 1778 organisa et réglementa l'appli-

(1) Pour exercer leur droit de police, en même temps que pour assurer l'exécution des jugements rendus par eux, les consuls européens en Orient disposent de gardes armés, connus sous le nom de *hawas*.

cation. Ce droit a en outre reçu, à la suite d'usages constants, des extensions très considérables.

La juridiction appartient à nos consuls tant en matière civile et commerciale qu'en matière criminelle.

A. — *Juridiction en matière civile et commerciale.*

585. — Les premières Capitulations stipulaient déjà au profit des *Francois* l'exemption de la juridiction locale dans les contestations qui viendraient à surgir entre eux.

Ce privilège a été confirmé dans l'article 26 de la Capitulation de 1740 (1).

Le consul, autorisé ainsi à juger entre résidents français en matière civile, ne statue pas seul. Il doit se faire assister de deux notables choisis dans la colonie. Ils siègent avec lui et ont voix délibérative (2). Le chancelier du consulat remplit les fonctions de greffier. Ainsi constitué, le tribunal consulaire a une compétence générale et absolue *ratione materie*. L'appel de ses jugements doit être porté devant la Cour d'Aix.

586. — La Capitulation de 1740 ne se borne pas à exempter de la juridiction locale les nationaux français ayant contestation entre eux. Elle prévoit, dans son art. 52, le cas d'un litige entre Français et sujets d'une autre nation chrétienne et permet encore aux parties, dans cette hypothèse, de se soustraire à la justice musulmane (3). Tout naturellement

(1) *Capitulation du 28 mars 1740, art. 26.* « Si quelqu'un avait un différend avec un marchand français et qu'ils le portassent chez le *cadi*, ce juge n'écouterait pas leur procès, si le *drogman* français ne se trouve présent; et, si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante, on différera jusqu'à ce qu'il vienne... *Et s'il arrive quelque contestation entre les Français, les ambassadeurs et les consuls en prendront connaissance et en décideront,*

selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y opposer. »

(2) Le consul peut toutefois juger seul, s'il ne trouve pas de notables pour l'assister.

(3) *Art. 52.* « S'il arrive que les consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par-devant

c'est le consul du défendeur qui est le juge compétent. On s'aperçut toutefois assez rapidement que l'application au cas présent de la règle *Actor sequitur forum rei* n'allait pas sans inconvénients. Si le jugement était rendu contre celui des plaideurs qui n'avait pas la nationalité du juge, il fallait obtenir pour lui l'*exequatur* de son consul national. En cas de demande reconventionnelle formée par le défendeur, force était, pour la faire juger, de revenir devant le consul du demandeur primitif. Pour remédier à cet état de choses, à la suite d'une convention verbale entre les légations de France, d'Angleterre, de Russie et d'Autriche, convention à laquelle accédèrent tacitement les autres légations, des commissions judiciaires mixtes composées de trois juges, dont deux nommés par la légation du défendeur et le troisième par celle du demandeur, furent instituées en 1820 à Constantinople et dans les villes les plus importantes de l'Empire. La sentence rendue devait être homologuée et mise à exécution par le tribunal de la légation du défendeur. L'appel était porté devant la juridiction désignée par la loi de l'appelant. Les commissions mixtes, après avoir fonctionné pendant longtemps, ont aujourd'hui disparu. Les lenteurs et les complications de leur procédure avaient déjà soulevé contre elles bien des réclamations, quand un arrêt de la Cour d'Aix, en date du 28 novembre 1864 (1), vint leur porter le dernier coup, en décidant qu'extralégales dans leur origine et leur organisation, elles ne constituaient que de purs tribunaux arbitraux sans juridiction obligatoire pour les Français.

On en est donc aujourd'hui revenu à porter l'action devant le tribunal consulaire du défendeur.

587. — Dans les contestations entre Français et indigènes, les art. 26 et 41 de la Capitulation de 1740 attribuent compétence aux juridictions musulmanes. Mais deux garanties sont

« leurs ambassadeurs qui résident à ma
« Sublime Porte; et tant que le de-
« mandeur et le défendeur ne con-
« sentiront pas à porter ces sortes de
« procès par-devant les pachas, cadis,

« officiers ou douaniers, ceux-ci ne
« pourront pas les y forcer ni pré-
« tendre en prendre connaissance. »

(1) Sirey, 1865. 2. 291.

ici données aux Français. D'une part, les articles précités stipulent formellement que le tribunal ottoman ne pourra statuer qu'autant que le Français sera assisté du drogman de son consulat ; d'autre part, aux termes des traités antérieurs, le tribunal compétent est un tribunal mixte composé d'assesseurs musulmans et chrétiens sous la présidence d'un fonctionnaire ottoman.

Je dois ajouter qu'en pratique, là où il n'existe pas de tribunal mixte, le Français poursuivi par un indigène ne reconnaît jamais que la juridiction de son consul, juridiction que le demandeur ottoman accepte volontiers. C'est là un empiètement véritable commis par les autorités consulaires contrairement au texte des traités, mais un empiètement aujourd'hui légitimé par un long usage

B. — *Juridiction en matière pénale.*

538. — Nos consuls jouissent en matière pénale d'un droit de juridiction tout aussi étendu qu'en matière civile. L'art. 15 de la Capitulation de 1740 stipule que, « s'il arrivait quelque meurtre ou quelque autre désordre entre les Français, leurs ambassadeurs et leurs consuls en décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard. »

Ce texte n'attribue, *in terminis*, compétence aux consuls français qu'autant que l'inculpé et la victime ont tous deux la nationalité française. Mais, en vertu d'usages bien établis, la justice ottomane laisse aux consuls le soin de réprimer toutes infractions n'intéressant que des chrétiens, quelle que soit d'ailleurs leur nationalité.

L'art. 65 de la Capitulation, visant le cas où un délit aurait été commis par un Français contre un indigène, déclare le coupable justiciable des tribunaux locaux. Ici encore une coutume contraire a prévalu contre le texte ; et cela, d'autant plus facilement que la loi ottomane n'organise pas l'action publique. Le coupable est, dans la pratique actuelle, déféré à la justice consulaire.

En définitive, textes ou usages rendent toujours en matière pénale les nationaux français justiciables de leurs propres consuls.

589. — L'édit de 1778, réglementant l'exercice des fonctions judiciaires de nos consuls dans les Échelles, a été, en ce qui concerne leur juridiction criminelle, remplacé par les dispositions nouvelles de la loi du 28 mai 1836.

Suivant la gravité des infractions, cette loi établit trois degrés de juridiction :

1° Les *contraventions* sont jugées par le consul seul, faisant fonction de juge de paix;

2° Les *délits* sont déférés au tribunal consulaire, composé du consul, président, et de deux assesseurs désignés par lui parmi les notables de la colonie;

3° En matière *criminelle* proprement dite, le droit de juridiction est exercé par la première chambre et la chambre des appels correctionnels de la Cour d'Aix réunies. Le consul est chargé de l'instruction. L'accusé est jugé sur une information écrite, sans débat oral.

590. — Les Capitulations consenties par la Porte étaient applicables dans toutes les parties de l'Empire ottoman, provinces proprement dites ou pays vassaux.

Dans le cours de ce siècle, des modifications considérables ont été apportées à la composition de l'Empire. Certaines parties ont, d'une façon plus ou moins complète, échappé à l'autorité de la Porte. Ce sont la Grèce, la régence d'Alger, la Roumanie, la Serbie, la Bosnie et l'Herzégovine, l'île de Chypre, la Tunisie et l'Égypte. Qu'y sont devenues les Capitulations?

591. — *Grèce*. Constituée en État libre par le traité du 7 mai 1832, la Grèce, puissance chrétienne, dut échapper au régime des Capitulations.

592. — *Algérie*. Le maintien du régime des Capitulations en Algérie n'avait plus de raison d'être à partir du moment où la régence devint une partie intégrante du territoire français. Le gouvernement français put facilement obtenir des Puissances étrangères leur renonciation à une situation que rien ne justifiait plus.

593. — *Roumanie*. Les principautés moldo-valaques composant aujourd'hui le royaume de Roumanie n'ont jamais été entièrement incorporées à la Turquie. Néanmoins, en tant que pays vassaux de la Porte, elles ont toujours été soumises au régime des Capitulations. Le traité de Berlin de 1878, en accordant à la Roumanie une indépendance complète, n'a pas soustrait de plein droit le nouveau royaume à l'application de ce régime exceptionnel. L'art. 49 l'autorise seulement à négocier avec les Puissances intéressées l'abolition des Capitulations (1). Jusqu'alors, des conventions consulaires ont été conclues seulement avec la Belgique (12 janvier 1881), l'Italie (17 août 1880), les États-Unis et la Suisse (14 février 1880). La Russie a également consenti à renoncer à sa juridiction consulaire.

594. — *Serbie*. Pendant longtemps la Serbie fut rattachée à la Turquie par des liens plus étroits que ceux qui unissaient à cette Puissance les principautés moldo-valaques. Bien que pays chrétien, elle était soumise au régime des Capitulations. Le traité de Berlin (1878), qui consacra sa complète émancipation, n'apporta, en ce qui concerne la situation des résidents occidentaux, aucune modification à l'état de choses antérieur (art. 37). Mais les démarches instantes faites depuis par le gouvernement serbe auprès des Puissances ont été couronnées de succès. Toutes ont aujourd'hui consenti à renoncer en Serbie au bénéfice des Capitulations (Voir, en ce qui concerne la France, le traité du 19 janvier 1883, art. 26.)

595. — *Bosnie et Herzégovine*. L'art. 25 du traité de Berlin, en confiant à l'Autriche la simple administration de ces deux provinces, les a laissées sous la souveraineté théorique de la Porte et, par suite, sous l'empire des Capitulations. Mais en présence de l'organisation judiciaire satisfaisante qui y a été importée par l'Autriche, les Puissances ont, en fait tout au moins,

(1) Art. 49. « Des conventions pour
« ront être conclues par la Roumanie
« pour régler les privilèges et rela-
« tions des consuls en matière de
« protection dans la Principauté. Les
« droits acquis resteront en vigueur
« tant qu'ils n'auront pas été modi-
« fiés d'un commun accord entre la
« Principauté et les Puissances inté-
« ressées. »

depuis 1878, renoncé à s'y prévaloir des droits que leur conféraient les anciens traités.

596. — *Chypre*. Par les conventions des 4 juin et 1^{er} juillet 1878, l'Angleterre a obtenu la cession temporaire de l'administration de l'île de Chypre, dont la souveraineté nominale continue d'appartenir à la Porte. Un de ses premiers actes fut de notifier aux Puissances intéressées que, à raison de l'administration régulière désormais assurée à l'île, le régime des Capitulations devait être considéré comme n'y étant plus en vigueur. Aucune protestation ne s'éleva.

597. — *Tunisie*. La régence de Tunis, tributaire de la Porte depuis 1574, a toujours été néanmoins considérée par les États européens comme indépendante. Aussi des traités particuliers avaient-ils été passés avec elle pour étendre à son territoire le régime des Capitulations (1). La convention de Kassar-Saïd, du 13 mai 1881, qui plaça la régence sous le protectorat de la France, contenait une disposition garantissant le respect de tous les traités passés par les beys avec les autres Puissances. Lié par ce texte, mais désireux d'aboutir à la suppression des juridictions consulaires, le gouvernement français, après avoir institué dans le pays des tribunaux présentant toutes garanties, entama avec les autres États des négociations tendant à obtenir leur renonciation au bénéfice des Capitulations. Seule l'Italie, qui avait vu d'un œil jaloux l'établissement de notre protectorat sur une terre convoitée par elle, fit attendre son consentement jusqu'en 1884 (2).

598. — *Égypte. Réforme judiciaire*. Pendant longtemps l'Égypte constitua une simple province de l'Empire ottoman. Les victoires de Méhémet-Ali, suivies du traité de Londres (15 juillet 1840), la placèrent dans un état de semi-indépendance. Vassale de la Porte, elle n'en demeura pas moins sous le régime des Capitulations. Mais, à raison de l'affluence des résidents européens de toutes nationalités, le fonctionnement

(1) Voir notamment, en ce qui concerne la France, le traité de 1604 et celui du 8 août 1830.

(2) Le décret royal du 15 juillet 1884

ne prononce pas la *suppression*, mais la *suspension* de la juridiction consulaire italienne en Tunisie.

de juridictions consulaires multiples (dix-sept) fut bientôt fécond en abus et en inconvénients de toutes sortes. Grâce aux empiètements constants des consuls, la justice locale se vit à peu près complètement dessaisie des contestations dans lesquelles les indigènes, et parmi eux le khédivé, se trouvaient intéressés. La multiplicité des juridictions consulaires était, pour les résidents européens eux-mêmes, pleine d'inconvénients sérieux. Dans une même affaire, si les intéressés étaient de nationalités différentes, plusieurs tribunaux devaient être saisis; des décisions contradictoires étaient trop souvent rendues par eux, décisions à l'exécution desquelles on ne pouvait arriver. Quand j'aurai ajouté que certains tribunaux consulaires étaient, à juste titre, suspects d'incapacité ou de partialité, on comprendra que la situation pouvait être, sans exagération, qualifiée de véritable anarchie judiciaire.

Très désireux de modifier un pareil état de choses, le gouvernement égyptien, par l'organe de Nubar-Pacha, ministre des affaires étrangères, soumit en 1867 aux Puissances un plan de réformes tendant à remplacer les juridictions consulaires par des commissions mixtes composées d'Égyptiens et d'Européens. Cette proposition reçut d'abord un accueil assez peu favorable. Pendant longtemps le désir manifesté par l'Égypte de soumettre les résidents européens, même en matière criminelle, à la juridiction des tribunaux projetés, fut pour la réforme réclamée une pierre d'achoppement. Cependant, une commission internationale instituée au Caire en 1869, puis à Constantinople en 1873, fut chargée d'étudier la question. Elle élabora un *règlement d'organisation judiciaire* qui fut, en 1874, accepté par les Puissances intéressées à titre d'expérience pour une durée de cinq ans, et commença à recevoir son application en février 1876. Ce nouveau régime, essentiellement provisoire, a été prorogé en 1881, pour une année; en 1882 pour deux ans; en 1884 pour cinq ans, et le 15 février 1889 pour une nouvelle période de cinq années.

La réforme a consisté en l'institution de tribunaux mixtes venant remplacer, dans certains cas seulement (cas de procès mixtes), les juridictions consulaires, qui continuent à demeurer

seules compétentes au regard des Européens dans tous les cas non expressément attribués aux nouveaux tribunaux.

Trois tribunaux de première instance fonctionnent aujourd'hui à Alexandrie, au Caire et à Mansourah. Une cour d'appel siège à Alexandrie. Chaque tribunal comprend sept juges dont quatre Européens et trois indigènes. La Cour est composée actuellement de huit conseillers européens et quatre indigènes. Les six grandes Puissances, les États-Unis et la Grèce fournissent chacun un conseiller. Les juges des tribunaux sont fournis tant par les grandes Puissances que par les petits États. La présidence effective appartient toujours à un Européen. Les magistrats, même étrangers, sont nommés par le khédive sur la présentation de la Puissance ayant droit à un siège. C'est au nom du khédive que la justice est rendue en application de Codes spéciaux rédigés sur le modèle des Codes français (1).

J'ai dit que les tribunaux mixtes n'avaient pas été entièrement substitués aux justices consulaires. Le but essentiel de la réforme ayant été de faire disparaître les conflits incessants qui s'élevaient entre juridictions consulaires diverses ou entre une quelconque d'entre elles et les autorités judiciaires locales, il n'était pas nécessaire de toucher au droit de juridiction des consuls dans le cas où tous les intéressés sont leurs propres nationaux. En conséquence, les nouveaux tribunaux ont été déclarés compétents exclusivement :

1° Entre Européens de nationalités différentes, sauf réserve des questions de statut personnel (art. 9) ;

2° Entre Européens et indigènes, le khédive, les daïras et toutes administrations égyptiennes y compris. (Art. 9 et 10.)

Leur compétence entre les personnes ci-dessus s'étend tant aux actions personnelles qu'aux actions réelles immobilières, dont le jugement échappe ainsi, contrairement aux règles généralement reçues, aux tribunaux égyptiens. (Art. 9.)

C'était surtout contre la juridiction criminelle des consuls

(1) Près de la Cour et des tribunaux est institué un parquet que dirige un procureur général étranger ayant sous sa direction un avocat général également européen et des substitués indigènes ou étrangers.

européens que le gouvernement égyptien s'était élevé. Tous ses efforts, lors de la présentation du plan de réforme, avaient tendu à obtenir à cet égard une dérogation aux Capitulations. Ils sont demeurés jusqu'ici à peu près infructueux. Les attributions des tribunaux mixtes en matière pénale ont été resserrées dans des limites très étroites. Ils connaissent exclusivement : 1° des contraventions de police ; 2° des crimes ou délits commis par ou contre leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions, ou à l'occasion de l'exécution de leurs sentences.

En règle générale, en matière correctionnelle et criminelle, la juridiction exclusive du consul de l'inculpé subsiste donc.

Les oppositions et les résistances que les tribunaux mixtes rencontrèrent, soit chez les autorités indigènes, soit chez les agents consulaires, ont donné à ces organismes, composés d'éléments si dissemblables, une cohésion qui semblait devoir leur faire totalement défaut. L'énergie et l'indépendance dont ils ont su faire preuve vis-à-vis du gouvernement khédivial leur ont gagné la confiance des Européens et des indigènes (1). On peut affirmer qu'ils ont rendu à l'administration de la justice en Égypte de signalés services. Leur mandat expire le 15 février 1894.

599. — *Appendice : Les consuls européens dans la Tripolitaine et au Maroc.*

a) *Tripolitaine.* — La régence de Tripoli, aujourd'hui simple province turque, a été pendant longtemps à peu près indépendante de la Porte. La France a, par suite, plusieurs fois conclu avec ses deys des Capitulations analogues à celles passées avec les sultans. Le traité négocié en 1801 mettait expressément en vigueur dans la régence « les Capitulations faites et accordées « entre les Empereurs de France et le Grand Seigneur ». (Art. 1^{er}.) Depuis 1835, devenue simple vilayet ottoman, la Tripolitaine est de plein droit soumise à toutes les conventions passées avec la Porte.

b) *Empire du Maroc.* — Le Maroc n'a jamais relevé de Con-

(1) 47,428 affaires vidées en première instance, 2,287 jugées en appel, 3,235 ordonnances de référé rendues, 409 faillites déclarées, 119 affaires

correctionnelles et 2,233 contraventions poursuivies, voilà le bilan des huit premières années de leur existence.

stantinople. Des capitulations spéciales accordant aux consuls les droits les plus étendus ont été conclues avec lui par la plupart des nations européennes. Aux termes de l'art. 11 du traité obtenu en 1767, la France est autorisée à établir au Maroc le nombre de consuls qu'elle voudra pour y assister les négociants, etc., y entendre leurs différends, et décider des cas qui pourraient survenir entre eux, sans qu'aucun gouverneur des places où ils se trouveront puisse les en empêcher. Il n'est pas aujourd'hui d'État musulman où les consuls jouissent d'un droit de juridiction plus entier et plus absolu.

600. — Le bénéfice des Capitulations peut être invoqué dans les échelles du Levant et de Barbarie non seulement par les nationaux des pays ayant obtenu ces Capitulations, mais par les *protégés étrangers* des consulats. Sont compris sous ce nom : 1° les ressortissants de pays n'ayant pas de traité avec la Porte (1), qui se trouvent, soit aux termes d'un accord exprès, soit en vertu d'usages anciens, rattachés aux consulats d'une Puissance amie ayant ainsi expressément ou tacitement accepté de les protéger ; 2° les membres de certaines familles ou communautés qui, en vertu de titres ou d'usages immémoriaux, sont considérées comme échappant à la juridiction des autorités locales et admises à se réclamer de la protection d'une Puissance occidentale ; 3° les sujets indigènes employés comme domestiques, gardes ou interprètes au service du consulat.

Les protégés européens en Orient sont aujourd'hui encore très nombreux et fournissent trop souvent à nos consuls des sujets de conflits avec les autorités ottomanes. Dans la Roumanie seule, l'Autriche étendait sa protection sur plus de 60,000 individus de la seconde catégorie. On comprend aisément que l'exercice de la protection dans ces proportions présentât pour la souveraineté locale de très sérieux inconvénients. Sur les réclamations du gouvernement roumain, la majorité des Puissances a, dans ces derniers temps, renoncé en Roumanie à la protection des personnes n'ayant pas de nationalité certaine. (Voir notamment traité italo-roumain

(1) La Suisse par exemple.

des 5-17 août 1880, traité austro-roumain des 2-14 mai 1887.)

L'exercice de la protection au Maroc, les conditions dans lesquelles elle peut être accordée et s'exercer, ont été déterminés par la convention conclue entre cet État, la France et d'autres Puissances, le 19 août 1863, complétée depuis et modifiée par le traité signé à Madrid le 3 juillet 1880.

2° États d'extrême Orient.

601. — Les mêmes causes qui avaient rendu nécessaire la reconnaissance d'une véritable exterritorialité des sujets occidentaux dans les Échelles et l'attribution à leurs consuls de pouvoirs exorbitants du droit commun, existaient également quant aux États semi-civilisés de l'extrême Orient, et exigeaient l'établissement, au profit des consuls et sujets européens, d'un régime analogue à celui organisé par les Capitulations. Des traités en ce sens ont été passés par les principales Puissances européennes avec la Perse (1), l'imanat de Mascate (2) et le sultanat de Zanzibar, la Chine (3), le Japon (4), le Siam (5), la Birmanie (6), la Corée (7) et Madagascar (8).

(1) Traité franco-persan de 1708. — Convention nouvelle du 12 juillet 1885.

(2) Traité français d'amitié et de commerce du 17 novembre 1844. Postérieurement à 1844, le Zanzibar a été séparé de l'imanat de Mascate. Mais le traité conclu avec son ancien souverain a été considéré comme demeurant en vigueur dans le nouvel État.

(3) Traités franco-chinois des 24 octobre 1844, 27 juin 1858, 25 octobre 1860 et 9 juin 1885, ce dernier spécial au Tonkin.

(4) Traité franco-japonais du 9 octobre 1858 et arrangement international du 25 juin 1866 entre le Japon, la France, les États-Unis, l'Angleterre et les Pays-Bas.

(5) Traité franco-siamois du 15 août 1856.

(6) Traité franco-birman du 24 juin

1873, complété par la convention du 15 janvier 1885.

(7) Traité franco-coréen du 4 juin 1885.

(8) Le traité du 17 décembre 1885 a placé Madagascar sous le protectorat de la France, qui y entretient un résident général secondé par des résidents ou vice-résidents. Un décret du 8 mars 1886 a réglé les pouvoirs judiciaires des agents français. Depuis lors la France a, par la loi du 2 avril 1891, assuré l'administration de la justice par l'établissement de tribunaux français. Mais leur compétence ne s'étend encore qu'aux nationaux français; les conventions passées antérieurement par le gouvernement malgache avec les Puissances étrangères concernant la juridiction consulaire reçoivent encore application.

Je me bornerai à indiquer sommairement les droits et attributions reconnus aux consuls européens (en particulier aux consuls français) en Chine et au Japon.

602 — *Chine*. Pendant longtemps, la Chine fut entièrement fermée aux étrangers. En 1842, à la suite de l'expédition anglaise dite guerre de l'opium, certaines villes du littoral leur furent ouvertes. Seize ans après, le traité de Tien-tsin (27 juin 1858), qui termina une nouvelle expédition franco-anglaise, ouvrit de nouveaux ports aux résidents européens et détermina les privilèges dont eux et leurs consuls jouiraient dans l'Empire. Ceux-ci se virent attribuer des droits de juridiction extrêmement étendus soit en matière civile, soit en matière pénale.

L'art. 39 stipule que les Français en Chine dépendront uniquement, pour toutes les contestations qui pourraient s'élever entre eux, de la juridiction française.

Les litiges survenant entre Européens de nationalités différentes doivent être jugés par le consul du défendeur.

Les difficultés existant entre Français et Chinois doivent être soumises au consul assisté du fonctionnaire chinois compétent. Tous deux, après avoir examiné l'affaire conjointement, statuent suivant l'équité. (Art. 35.)

En matière pénale, l'art. 38 dispose que, pour la répression des crimes et délits qu'ils auraient commis, les Français seront uniquement justiciables des juridictions françaises. (Trib. consulaire, cour d'appel de Saïgon.)

La juridiction consulaire est donc plus étendue encore que dans les échelles du Levant, puisqu'en aucun cas le Français ne peut y être soustrait.

Son exercice a été réglementé par la loi du 8 juillet 1852, étendant aux consuls français en Chine l'application de l'édit de 1778 et de la loi du 28 mai 1836.

Nos consuls jouissent, outre ces attributions judiciaires, d'un droit de police générale dans les concessions. Le droit de faire arrêter et de renvoyer en France tout Français compromettant ou dangereux leur est reconnu.

Comme dans les échelles du Levant, la maison du consul est couverte par une inviolabilité absolue que les traités franco-chinois des 24 octobre 1844,

27 juin 1858 ont étendue à la demeure même des sujets français. Il y est stipulé, en effet, qu'au cas où des Chinois déserteurs ou prévenus de quelque crime iraient se réfugier dans des maisons françaises, l'autorité locale devra s'adresser au consul, qui prendra les mesures nécessaires pour que leur *extradition* soit obtenue (art. 31 du traité de 1844; 32 du traité de 1858).

La même inviolabilité couvre les habitations occupées par des Français à Madagascar, aux termes du traité du 17 décembre 1885.

603. — *Japon.* Les stipulations contenues dans le traité franco-japonais du 9 octobre 1858 ont été calquées sur celles du traité franco-chinois de la même année. La juridiction consulaire existe donc au Japon, dans les mêmes conditions et limites qu'en Chine.

Dans la deuxième moitié de ce siècle, une révolution considérable s'est accomplie au Japon. Le gouvernement du mikado est entré résolument dans la voie de la civilisation occidentale. Des Codes, sur le modèle des meilleures législations européennes, ont été promulgués, des tribunaux présentant de réelles garanties ont été institués, les principes de la plus large tolérance au regard des étrangers ont été adoptés.

Dans ces dernières années, le gouvernement japonais pensa que les progrès déjà réalisés, les garanties offertes par les nouvelles institutions l'autorisaient à négocier avec les Puissances occidentales l'abrogation des dispositions des traités relatives aux privilèges des étrangers et surtout à la juridiction consulaire. En 1887, des conférences s'ouvrirent à Tokio entre les délégués du gouvernement japonais et les représentants des Puissances. En présence des hésitations et des difficultés de ceux-ci, le gouvernement japonais rompit lui-même les négociations, espérant pouvoir reprendre à nouveau la question avec plus de chances de succès quand il aurait terminé entièrement l'œuvre de la nouvelle codification.

Par un traité du 11 juin 1889, qui a dû entrer en vigueur au mois de février suivant, l'Allemagne a renoncé à la juridiction consulaire au Japon. Les contestations où ses nationaux se trouvent intéressés sont, par suite, soumises aujourd'hui aux tribunaux japonais.

TITRE V

Agents, commissaires, agents secrets.

604. — Le souverain, le ministre des affaires étrangères, les ministres publics et, dans la mesure indiquée, les consuls, ne sont pas les seules personnes qui, dans les relations internationales, soient appelées à représenter l'État. Il arrive souvent que, pour la solution de certaines affaires, l'organisation de certains rapports soit politiques, soit économiques, ou pour l'obtention de renseignements désirés, une Puissance donne mandat de négocier ou d'agir en son nom à des fonctionnaires publics ou autres personnes, sans leur attribuer le caractère et la qualité diplomatiques. Autorisées à parler ou à agir au nom de l'État qui les a commissionnées, ces personnes sont bien encore, dans les limites de leur mandat, des représentants. Mais elles le sont à un moindre titre que toutes celles dont nous avons précédemment déterminé les droits et prérogatives, et, par suite, n'occupent pas la même situation.

Les conditions bien différentes dans lesquelles elles peuvent être appelées à remplir leur mission, obligent à les diviser en deux catégories :

- 1° Les agents ou commissaires officiellement accrédités ;
- 2° Les agents secrets accrédités officieusement.

605. — Par *agents* ou *commissaires* on désigne généralement des personnes qui, sans caractère diplomatique, sont officiellement déléguées par une Puissance pour étudier, préparer et négocier de concert avec les délégués d'un autre État, la solution d'une question spéciale par sa nature (délimitation de frontière, établissement d'une union monétaire, conclusion de conventions postales, télégraphiques, sanitaires, etc.). Leur mandat ne leur donne pas le droit de traiter directement avec le souverain étranger ou son ministre, mais les autorise purement et simplement à s'aboucher avec les mandataires désignés par l'autre partie. Les négociations qu'elles sont ainsi

chargées de poursuivre ne peuvent donc jamais aboutir qu'à un projet d'accord qui sera soumis à l'agrément de leurs gouvernements respectifs. Il n'en sera autrement qu'au cas où le pouvoir formel de contracter au nom de l'État leur aura été donné par leur gouvernement. On les qualifie alors commissaires ou agents plénipotentiaires. N'étant pas revêtus du caractère diplomatique, ces personnages ne peuvent évidemment prétendre à tous les droits, prérogatives et immunités des ministres publics. Mais le gouvernement étranger qui les a agréés comme mandataires d'une autre Puissance, leur doit une protection toute particulière. Leur situation sur son territoire doit être telle qu'ils puissent librement accomplir leur mission sans avoir rien à redouter des autorités locales. On est ainsi conduit à leur reconnaître une véritable inviolabilité (1).

L'État étranger qui aura contre eux de graves sujets de plainte pourra demander leur rappel, leur enjoindre de quitter son territoire, mais non pas les emprisonner ou les molester de quelque façon que ce soit.

606. — Dans certaines circonstances, la mission confiée par un État à un agent chargé de négocier ou d'observer pour lui à l'étranger doit demeurer secrète, bien qu'elle s'exerce avec l'agrément du gouvernement local. L'agent est alors lui-même dit confidentiel ou secret. Le fameux Père Joseph joua souvent ce rôle pour le compte du cardinal de Richelieu, comme le duc de Riparda fut longtemps au dix-huitième siècle le représentant secret de roi d'Espagne près la cour de Vienne. Il est bien évident qu'à raison même du caractère de leur mandat, les représentants de ce genre ne peuvent, tant que ce caractère persiste, réclamer aucun des droits, privilèges ou prérogatives diplomatiques. Leur situation en droit pur est celle des particuliers ordinaires. En fait, le gouvernement près duquel ils sont accrédités devra, autant qu'il sera possible sans porter atteinte au secret de leur mission, leur accorder toutes facilités pour

(1) La majorité des auteurs ne fournit pas sur ce point une solution aussi formelle et se borne à proclamer, d'une façon assez vague, qu'on leur

doit une protection particulière ainsi que les égards et la considération dus à la haute dignité dont ils sont revêtus.

la remplir, et tous égards dus à la haute confiance dont ils ont été investis par leur souverain.

607. — Par agents secrets, on désigne aussi quelquefois des fonctionnaires envoyés par un État en pays étranger, sans l'agrément du gouvernement local ou même à son insu, avec mission de se procurer certains renseignements, de surveiller certains agissements, etc. C'est ainsi que, dans les centres qui sont plus particulièrement le lieu de refuge des criminels ou des révolutionnaires cosmopolites, les grands États ont ordinairement une police secrète organisée. A peine est-il besoin de dire que ces agents, dont le mandat n'est pas reconnu par le gouvernement local, n'ont droit à être traités par lui que comme de simples particuliers. Le souci de contribuer pour sa part à une œuvre d'assainissement général amènera souvent ce gouvernement à leur faciliter l'accomplissement de leur tâche. Mais quelquefois aussi, lorsqu'ils joueront chez lui le rôle d'agents provocateurs et deviendront ainsi une cause de troubles, il se trouvera en droit de les expulser ou même de les faire arrêter (1).

(1) Voir notamment un exposé des agents provocateurs allemands en affaires Wohlgemuth et Lütz (1889), Suisse (J. I. P. 1889, p. 418). Haupt, Schröder, Ehrenberg (1888),

TITRE VI

Fonctionnaires de l'État dans leurs rapports avec les autorités étrangères.

608. — Tout fonctionnaire, lorsqu'il agit dans les limites de ses pouvoirs et pour le service dont il est chargé, est le mandataire de l'État. Lorsque les nécessités de ce service l'obligeront à entrer en rapport avec les autorités compétentes d'un pays voisin, il devra donc être considéré comme le représentant de l'État pour le compte duquel il exerce ses fonctions. A ce titre, il aura droit sur le territoire étranger, où les besoins de ce service l'auront appelé, à une véritable inviolabilité.

C'est en vertu de l'inviolabilité qui appartient aux agents placés aux frontières que fut mis en liberté M. Schnäbelé, commissaire spécial à Pagny-sur-Moselle, dont l'arrestation au mois d'avril 1887 eut un grand retentissement. Ce fonctionnaire allait à un rendez-vous que lui avait donné son collègue allemand, lorsqu'il fut appréhendé (on n'a pas éclairci le point de savoir si ce fut sur le sol français ou le territoire allemand) et incarcéré en vertu d'un mandat décerné par la justice allemande. Les faits qui motivaient la poursuite ont été indiqués au n° 222. Justifiés ou non (ils ne furent pas discutés), le gouvernement allemand n'en voulut pas tenir compte et ordonna la mise en liberté de M. Schnäbelé, par cette raison que son arrestation avait été opérée irrégulièrement, puisqu'elle avait eu lieu malgré l'inviolabilité dont il était couvert à ce moment. « Il faut toujours considérer, disait la note de M. de Bismarck à l'ambassadeur de France, comme un véritable sauf-conduit l'invitation qui entraîne une violation de frontières, dans le but de régler des questions administratives entre deux États voisins... Si les fonctionnaires de la frontière étaient exposés à être arrêtés dans des cas semblables, l'accomplissement de leur mission deviendrait très difficile à cause de la prudence qu'ils devraient observer et qui est incompatible avec l'esprit et les traditions des relations internationales. » (Note du 28 avril 1887.)

