

6.

BIBLIOTEKA
KATEDRY
PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO
PUBLICZNEGO
UŁ

M. RÖMER'IS

Recteur de l'Université de Kaunas

Le système juridique des garanties de la souveraineté de la Lithuanie sur le territoire de Memel

Extrait de la *Revue Générale
de Droit International Public*
Mai-Juin 1936

Wydz. Bibl. Prawnicza



1806137807

PARIS

EDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

—
1936

WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA UNIwersYTETU JAGIELLOŃSKIEGO	
	NR INWENTARZA
	05/01/10806
	SYGNATURA
XII 1936-Ros	

LE SYSTÈME JURIDIQUE DES GARANTIES DE LA SOUVERAINETÉ DE LA LITHUANIE SUR LE TERRITOIRE DE MEMEL

Le présent article est consacré à la question de savoir de quelle manière la sécurité du transfert du Territoire de Memel à la Lithuanie est garantie juridiquement. Bien entendu il ne s'agit là que de garanties résultant de l'instrument juridique même du transfert, c'est-à-dire de la Convention du 8 mai 1924, dite Convention de Paris. Ce problème comporte l'étude de deux questions distinctes : la question de la sécurité de l'acquisition territoriale faite par la Lithuanie, d'un côté ; celle de la sauvegarde des droits souverains de la Lithuanie à l'égard des pouvoirs autonomes du territoire, de l'autre.

Poser la première question pourrait sembler superflu. En effet, si la cession est définitive, si le Territoire de Memel est absorbé dans le territoire de la Lithuanie, formant avec lui un tout unique, la question de la sécurité de cette partie du territoire ne se distinguerait plus de la question générale de la sécurité de l'ensemble du territoire de la Lithuanie. Est-on vraiment en droit de demander que toute cession d'un territoire quelconque entraîne de la part du cédant une garantie de sécurité du territoire acquis ? La réponse négative s'impose, semble-t-il. Celui qui a bénéficié de l'acquisition a déjà réalisé tout ce que l'autre lui a accordé. Il ne peut prétendre à rien de plus. A moins d'une stipulation contraire, celui qui lui a cédé tous droits et titres ne lui doit aucune garantie territoriale spéciale.

Sans doute, dans l'état actuel de la société internationale et sous le régime du Pacte de la Société des Nations (article X), une certaine garantie réciproque protège les Etats contre des actes de violence. Il en résulte pour chaque Etat sinon une sécurité territoriale absolue, du moins un certain minimum de sécurité, minimum garanti par tous les Etats membres de la communauté. Mais ce n'est pas cette solidarité générale qui nous intéresse ici. Il s'agit pour nous, avant tout, de la sécurité résultant de l'acte de cession et constituant une garantie juridique contractuelle. Nous l'avons déjà dit : cette

dernière ne peut être présumée. Elle doit être déduite des termes exprès d'une convention ou des intentions des parties.

Nous croyons que dans une interprétation juridique rigoureusement logique, l'existence d'une pareille garantie de sécurité et d'intégrité territoriale de la Lithuanie, en ce qui concerne son Territoire acquis par la Convention de Paris, devrait être déduite des obligations en vertu desquelles les Quatre Puissances ont transféré à la Lithuanie la souveraineté sur le Territoire de Memel.

Les Quatre Puissances ont effectué ce transfert non en vertu d'un droit propre, mais en vertu d'un mandat international *sui generis* qu'elles tenaient de la Conférence de la Paix. Ainsi qu'il résulte de la réponse des principales Puissances Alliées et Associées aux remarques de la délégation allemande à cette Conférence, le détachement du Territoire de Memel du Reich Allemand, prévu par l'art. 99 du Traité de Versailles, était motivé non pas par un désir d'acquisition territoriale de ces Puissances, mais par le principe des nationalités, principe qui exigeait l'union de ce territoire de race et de langue lithuaniennes à la Lithuanie, ainsi que par cette considération de nature économique que Memel constituait le débouché maritime unique de la Lithuanie. Si ce Territoire, détaché de l'Allemagne, n'a pas été tout de suite uni à la Lithuanie, s'il a été remis tout d'abord aux principales Puissances, c'est qu'à cette époque (en 1919) le statut territorial de la Lithuanie n'était pas encore établi.

Dans cette réponse nous lisons le passage suivant : « Les Puissances Alliées et Associées se refusent à admettre que la cession de la région de Memel soit contraire au principe des nationalités. La région en question a toujours été lithuanienne, la majorité de la population est lithuanienne d'origine et de langue ; le fait que la ville de Memel elle-même est en grande partie allemande ne justifierait pas le maintien de toute cette région sous la souveraineté allemande, particulièrement par le fait que le port de Memel est le seul débouché maritime de la Lithuanie.

« Il a été décidé que Memel et la région avoisinante seraient remis aux Puissances Alliées et Associées, *parce que* le statut du territoire lithuanien n'est pas encore déterminé ».

L'attribution du Territoire aux principales Puissances a donc été effectuée à titre provisoire et en vue d'assurer son rattachement ultérieur à la Lithuanie. C'était donc là un mandat international que les Quatre Puissances ont exécuté en transférant la souveraineté sur le Territoire à la Lithuanie en 1923-24, lorsque la République lithuanienne fut reconnue *de jure* et reçue dans la Société des Nations. La

décision de la Conférence des Ambassadeurs du 16 février 1923, au sujet du transfert de la souveraineté sur le Territoire de Memel à la Lithuanie, le reconnaît expressément. Dans les motifs de cette décision, nous trouvons ce passage :

« L'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon... comme principales Puissances Alliées et Associées du Traité de Versailles... considérant que Memel et la région avoisinante ont été détachés de l'Allemagne *en raison de leurs liens ethniques et économiques* avec les territoires lithuaniens ;

considérant que, lors de la signature du Traité de Versailles, *le statut des territoires lithuaniens n'était pas définitivement déterminé ; que la République lithuanienne a été reconnue le 20 décembre 1922 ; qu'il y a donc lieu de consacrer entre le Territoire de Memel et la Lithuanie un rattachement auquel rien ne s'oppose plus aujourd'hui*, etc¹... »

Le transfert du territoire de Memel à la Lithuanie n'a donc pas été une deuxième cession de souverain à souverain, mais l'acte final d'une seule et unique opération, commencée par le détachement du Territoire de Memel de l'Allemagne et terminée par l'attribution de celui-ci à la Lithuanie.

Cependant le mandat des Quatre Puissances *ne peut* être considéré comme définitivement rempli par le transfert à la Lithuanie de la souveraineté sur le Territoire.

Il y a lieu de constater que les Quatre Puissances ont considéré elles-mêmes que leurs obligations, en ce qui concerne ce point particulier du Traité de Versailles, n'ont pas été éteintes par le transfert. Elles ont d'ailleurs consacré ce point de vue dans l'art. 15 de la Convention de Paris du 8 mai 1924. Cette disposition restreint le pouvoir souverain de la Lithuanie de disposer librement du Territoire de Memel : la Lithuanie ne peut pas transférer sa souveraineté au bénéfice d'un tiers sans le consentement des Quatre Puissances cosignataires. Si l'on conçoit la souveraineté comme le droit absolu d'user de chaque parcelle du territoire sur lequel elle s'exerce, cette disposition limite la souveraineté de la Lithuanie sur le Territoire de Memel. Pourtant elle a pour effet non pas d'ébranler, mais au contraire de stabiliser l'union du Territoire de Memel à la Lithuanie ; elle cherche à affermir et à fixer le caractère définitif de l'acquisition du Territoire de Memel par la Lithuanie ; elle engage les Puissances

1. Les italiques sont notre fait,

à veiller constamment à ce que l'œuvre du Traité de Versailles ne soit pas faussée ou détruite.

En bonne logique, cette obligation des Quatre Puissances d'assurer la stabilité du régime de Memel, conçu par le Traité de Versailles, doit jouer également au profit de la Lithuanie, sous la forme d'une protection efficace contre tout essai de détacher le Territoire de Memel de la Lithuanie. On ne pourrait concevoir autrement comment la Lithuanie aurait consenti à la limitation de sa souveraineté par l'art. 15 de la Convention de Paris.

Nous arrivons ainsi à constater que la Lithuanie a droit à une garantie efficace de sa possession du Territoire de Memel. Cette garantie est à la charge des Quatre Puissances cosignataires de la Convention de Paris du 8 mai 1924 ; la Lithuanie peut, de ce chef, réclamer l'aide de ces Quatre Puissances contre toute violation ou menace de violation de son intégrité territoriale, dirigée contre Memel.

Nous abordons maintenant l'autre question que nous nous sommes posée, celle de la sauvegarde des droits souverains de la Lithuanie à l'égard du Territoire autonome.

Il est évident que si la Lithuanie a consenti à accorder au Territoire de Memel une autonomie dans les limites du Statut, annexé à la Convention de Paris du 8 mai 1924, les pouvoirs autonomes du Territoire de Memel ne peuvent agir que dans ces limites. Tout ce qui serait accompli en dehors de ces limites serait illégal et constituerait un empiètement sur la souveraineté de l'Etat lithuanien qui n'a octroyé au Territoire que la compétence fixée dans le Statut. Evidemment, la notion même de l'autonomie exclut que l'opportunité des actes des organes autonomes soit contrôlée par le pouvoir central. Un tel contrôle ne peut avoir lieu que pour autant qu'il est prévu *expressis verbis* par le Statut. Ainsi, par exemple, certaines opérations de l'organisme autonome nécessitent, en vertu du Statut, l'intervention du Gouverneur de Memel, représentant du pouvoir central. A cette catégorie appartiennent tous les actes du Gouverneur prévus par l'article 12 du Statut : la convocation de la session extraordinaire de la Chambre des Représentants du Territoire, la clôture et l'ajournement de ces sessions, et surtout la dissolution de la Chambre ; on pourrait citer à cet égard également la promulgation des lois votées par la Chambre autonome du Territoire (alinéa 2 de l'art. 10 du Statut). Pour tous ces actes où, par la personne du Gouverneur, le pouvoir central intervient activement dans le jeu de l'autonomie, le

Statut prescrit le contre-seing ou bien le consentement du Directoire, organe autonome. En dehors de ces cas, prévus *expressis verbis* dans le Statut, l'intervention du pouvoir central dans le fonctionnement de l'autonomie serait illégale pour autant qu'elle prétendrait s'appliquer aux actes discrétionnaires des pouvoirs autonomes agissant dans les limites du Statut.

Mais aussitôt que les pouvoirs autonomes sortent des limites statutaires de l'autonomie, ils ne peuvent plus prétendre que leurs actes échappent au contrôle de l'autorité centrale.

Quels sont alors les moyens dont pourrait disposer le pouvoir central pour maintenir sa souveraineté et la défendre efficacement contre tout acte qui viendrait à fausser le fonctionnement légal du mécanisme autonome ? La Lithuanie peut-elle trouver ces moyens dans le cadre international, auprès des Puissances cosignataires ou auprès de la Société des Nations et de ses organes — le Conseil, la Cour de La Haye ? Il est bien difficile de l'admettre. Si, en ce qui concerne le Statut de Memel, la Lithuanie peut être responsable sur le plan international de l'exécution parfaite de ses obligations contractuelles, c'est que le Territoire de Memel n'a aucun moyen effectif de défendre ses droits autonomes contre les empiètements éventuels du pouvoir central. Il est à la merci de l'Etat souverain, car n'étant pas « Staatsfragment », il n'existe que par son union avec lui et ne peut en sortir pour contester les actes de son maître¹.

Les seuls moyens juridiques de contrôle et de réaction contre toute infraction ou danger d'infraction de la part de la Lithuanie se trouvent dans le cadre international, en dehors de la souveraineté de la Lithuanie.

Le territoire autonome est lui-même juridiquement impuissant à agir contre la Lithuanie pour autant qu'elle ne lui accorde pas *volontairement* quelque moyen de réaction contre les actes des organes du pouvoir central, moyen organisé par elle-même et réfor-

1. La thèse du « Staatsfragment », soutenue par quelques juristes et surtout par quelques politiciens du camp hostile à la Lithuanie, est nettement repoussée par la Cour Permanente de Justice Internationale, qui dans les motifs de son arrêt du 11 août 1932, relatif à l'affaire de l'interprétation du Statut de Memel s'exprime ainsi : « Lorsque la Convention de Paris en 1924 a transféré à la Lithuanie tous les droits et titres qu'en vertu de l'article 99 du Traité de Versailles ces Quatre Puissances tenaient de l'Allemagne sur le Territoire de Memel, et que la Lithuanie s'est engagée à assurer à ce Territoire l'autonomie stipulée dans les limites fixées par le Statut de Memel, les Parties à la Convention n'ont certainement pas cherché à partager la souveraineté entre deux organismes devant coexister sur le même Territoire. Elles ont voulu, tout simplement, assurer au Territoire transféré un certain degré de large décentralisation législative, judiciaire, administrative et financière, devant se réaliser en harmonie avec l'unité de l'Etat lithuanien et dans le cadre de sa propre souveraineté »...

mable à son gré. Comme nous allons le voir, la Lithuanie a accordé ce moyen au Territoire de Memel ; c'est le tribunal statutaire. Mais cette concession ne dépend que d'elle-même et n'est qu'un acte interne de libéralité du souverain.

Mais y a-t-il et peut-il y avoir des garanties internationales de sauvegarde des droits et intérêts souverains de la Lithuanie contre les empiètements des pouvoirs du Territoire sur sa souveraineté ? Evidemment non. Nous n'en trouvons aucune trace dans la Convention, et d'ailleurs une pareille garantie ne saurait être admise sans modifier profondément toute la construction conventionnelle. Si, comme le dit l'art. 1 de la Convention, *tous* les droits et titres sur le Territoire de Memel, jadis exercés par l'Empire allemand (la Prusse), sont transférés à la Lithuanie, sans laisser aucun des droits et titres aux mains des Quatre Puissances cosignataires de la Convention, et si le Territoire, comme le répète encore l'art. 2 de la Convention, est placé sous la souveraineté de la Lithuanie, — la Lithuanie *seule* dispose de *tous* les moyens de répression des actes illégaux des organes du Territoire, susceptibles de porter atteinte à la souveraineté et de fausser le fonctionnement du régime autonome. La Lithuanie ne pourrait évidemment exiger des Quatre Puissances qu'elles agissent contre le Territoire, car ces dernières, n'ayant gardé aucune parcelle de souveraineté sur ledit Territoire, n'ont ni qualité, ni moyens d'agir sur celui-ci. Si la Lithuanie pouvait s'adresser aux Quatre Puissances, à la Société des Nations, ou à la Cour Permanente de Justice Internationale contre le Territoire de Memel ou contre ses organes autonomes — ce serait là une preuve éclatante contre la souveraineté de la Lithuanie sur le Territoire. On ne peut trouver cette preuve dans la Convention, car celle-ci accorde à la Lithuanie la *totalité* des droits et titres ainsi que la souveraineté sur le Territoire qui, lui, forme une unité autonome *dans* l'Etat lithuanien.

On doit donc en convenir ; la Lithuanie ne peut puiser ses moyens de réaction contre tout empiètement des organes autonomes sur sa souveraineté que dans sa souveraineté même, dans ses pouvoirs propres. Elle ne peut pas les chercher sur le plan international. Ce serait une abdication de sa souveraineté et une modification du système conventionnel.

On ne trouve pas une énumération exacte de ces moyens d'action propres de la Lithuanie dans la Convention ou dans le Statut y annexé. Mais comme le disent les motifs de l'arrêt du 11 août 1932 de la Cour Permanente de Justice Internationale, « on ne peut pas se prévaloir du silence du Statut sur une matière en faveur de l'auto-

nomie de Memel, ni refuser à la première l'exercice de certains droits par le seul fait qu'ils ne sont pas consacrés *expressis verbis* dans le Statut de Memel. D'ailleurs, le Statut n'as pas été créé pour conférer des droits à la Lithuanie, mais pour fixer les limites de l'autonomie que les Parties à la Convention de Paris de 1924 ont voulu constituer en faveur du Territoire de Memel¹ ».

Toute affirmation contraire qui aboutirait à la négation du pouvoir propre de la Lithuanie de garantir le fonctionnement du régime autonome dans les limites du Statut serait non seulement inexacte, mais encore contraire à l'économie juridique de la Convention. De plus elle constituerait un non-sens juridique manifeste. Une situation dans laquelle l'Etat ne disposerait d'aucun moyen pour rétablir l'ordre juridique violé serait de l'anarchie. Or ce n'est évidemment pas l'anarchie que visait la Convention de Paris du 8 mai 1924, en attribuant tous les droits et titres ainsi que la souveraineté sur le Territoire de Memel à la Lithuanie.

Ces moyens d'action existent donc ; il ne peut y avoir là aucune lacune. Leur source se trouve dans la souveraineté de la Lithuanie ; toutefois, ils doivent rester dans les limites du Statut sans toucher aux droits autonomes qui doivent être rigoureusement respectés. La plus grande attention s'impose sur ce point.

Dans la recherche de ces moyens, nous ne toucherons qu'aux pouvoirs législatif et exécutif autonomes du Territoire, le pouvoir judiciaire étant rattaché au Tribunal suprême de la République qui statue en dernière instance sur toutes les affaires jugées par les tribunaux de Memel et qui possède le pouvoir de contrôle et le pouvoir disciplinaire sur tous les tribunaux et tous les juges du Territoire autonome.

L'organe du pouvoir législatif autonome est la Chambre des représentants, la Diète du Territoire, élue au suffrage universel. L'organe du pouvoir exécutif autonome, c'est le Directoire, composé du Président, nommé par le Gouverneur parmi les citoyens du Territoire, et des autres membres choisis par le Président du Directoire ; le Directoire est responsable devant la Chambre et doit avoir la confiance de celle-ci.

L'organe du pouvoir central, qui relie le mécanisme autonome au pouvoir étatique souverain, est le Gouverneur du Territoire, nommé par le Président de la République.

En recherchant les moyens dont le pouvoir central dispose

1. Cf. *Publ. de la C. P. J. I.*, Série A/B, n° 49, p. 314.

afin de pouvoir réagir contre les actes illégaux des organes du pouvoir autonome et réprimer toute tentative en vue de fausser l'équilibre dans le fonctionnement du régime de l'autonomie, il faut d'abord examiner la question de savoir si quelque moyen de cette sorte n'est pas désigné *expressis verbis* par les dispositions du Statut même. Mais s'il reste des lacunes, elles doivent être comblées par d'autres moyens résultant de la souveraineté de la Lithuanie sur le Territoire.

Le statut confère au pouvoir central un double droit de contrôle sur le fonctionnement régulier du mécanisme autonome : contrôle sur les actes du pouvoir législatif exercé par le Gouverneur au moyen d'un droit de veto (alinéa 2 de l'art. 10 et art. 16 du statut) ; contrôle sur les actes du pouvoir exécutif, devant être assuré du fait que le Président du Directoire est nommé par le Gouverneur (al. 2 de l'art. 17 du Statut).

Le contrôle par le pouvoir central des actes des autorités autonomes nous paraît être parfaitement assuré par les stipulations du Statut en ce qui concerne le pouvoir législatif du Territoire. Le droit de veto du Gouverneur est une garantie parfaitement suffisante. Toutefois nous devons préciser la nature de ce droit de veto pour faire ressortir jusqu'à quel point il peut être considéré comme un moyen de contrôle du pouvoir législatif. Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'une sanction des lois, car les lois autonomes votées par la Chambre du Territoire de Memel n'ont pas besoin d'être approuvées par le Gouverneur, qui *doit* les promulguer « obligatoirement », comme le dit l'alinéa 2 de l'art. 10 du Statut. Il n'a pas à apprécier l'opportunité de la loi votée par la Chambre qui, elle seule, possède tout le pouvoir législatif autonome, sans le concours du Gouverneur. Si le veto du Gouverneur correspondait au droit de sanction, la confection des lois du Territoire ne serait plus autonome ; le pouvoir central y collaborerait.

En vertu de l'article 16 du Statut, le Gouverneur ne peut s'opposer, par le moyen du veto, à une loi votée par la Chambre que dans les trois cas suivants, énumérés dans le texte du Statut : « si ces lois dépassent la compétence des autorités du Territoire telle qu'elle est fixée par le présent Statut, ou si elles vont à l'encontre des dispositions de l'art. 6 ou des obligations internationales de la Lithuanie »¹. Le Gouverneur ne participe donc

1. L'art. 6 qui est mentionné ici déclare qu'en l'absence des dispositions contraires du présent Statut, les autorités locales du Territoire de Memel exerceront les pouvoirs qui leurs sont reconnus par le présent Statut en se conformant aux principes de la Constitution lithuanienne.

point à la législation autonome du Territoire, mais il doit s'opposer formellement, par son veto, à une loi du Territoire violant le Statut. C'est donc manifestement un pouvoir de contrôle, confié à l'autorité centrale. Le Gouverneur agit ici non pas en tant qu'organe interne du Territoire, mais en tant qu'organe du pouvoir souverain.

D'ailleurs le fait que, dans l'exercice de son veto ainsi que dans le choix du Président du Directoire, le Gouverneur exerce la fonction appartenant à l'Etat souverain et reste en dehors du mécanisme autonome est confirmé par ce trait caractéristique, parfaitement logique, que pour ces deux actes le Statut n'exige par le contre-seing du Directoire tandis qu'il l'exige toujours dans les autres cas, où le Gouverneur intervient dans le fonctionnement de ce mécanisme en tant que chef du pouvoir autonome¹. Là le contre-seing du Directoire ou bien l'accord avec le Directoire est *toujours* strictement exigé par le Statut.

La solution du Statut est moins satisfaisante en ce qui concerne le contrôle des actes du pouvoir exécutif autonome. Le Statut ne mentionne que la nomination du président du Directoire par le Gouverneur. Evidemment, cette prérogative n'est pas sans valeur. Mais que se passerait-il si le Président du Directoire et le Directoire constitué par lui sortaient de la légalité et violaient les dispositions du Statut en empiétant sur le domaine de l'exercice de la souveraineté, et surtout si la majorité de la Chambre ne retirait pas sa confiance au Directoire ? Le Gouverneur, c'est-à-dire le pouvoir central de l'Etat, pourrait-il rester neutre et passif, impuissant à réagir contre une Chambre qui soutiendrait de pareils agissements, puisque pour dissoudre la Chambre il faut que le Gouverneur ait l'acquiescement du Directoire. Il y aurait donc là un cercle vicieux et l'illégalité triompherait de la souveraineté établie par la Convention ainsi que des droits et titres de la Lithuanie sur le Territoire.

Une pareille situation est manifestement inconcevable parce qu'elle renverse tout le système établi par la Convention de Paris et par le Statut. Nous sommes parfaitement d'accord avec la Cour Permanente de Justice Internationale qui a condamné résolument cette thèse. Nous acceptons entièrement la thèse de la Cour, d'après laquelle le « Statut n'a pas été créé pour conférer des droits à la Lithuanie » car ces droits lui sont conférés par la cession « de tous droits et titres » et sont inclus dans la souveraineté, « mais pour

1. Dans les cas prévus par l'art. 12 du Statut, et notamment en ce qui concerne la dissolution de la Chambre et la promulgation des lois du Territoire.

fixer les limites de l'autonomie ». Dès que ces limites sont dépassées, le pouvoir central est qualifié à agir. Quels seront donc ces moyens d'action qui ne sont pas mentionnés expressément dans le Statut ?

Le cas s'est précisément présenté dans l'affaire jugée en 1932 par la Cour de La Haye. Le Président du Directoire, M. Böttcher, à l'insu du gouvernement lithuanien, s'était rendu dans la capitale d'un Etat étranger et y avait engagé des négociations avec le gouvernement de cet Etat, au mépris des organes officiels de l'Etat lithuanien, seuls autorisés à conduire de telles négociations. La Chambre des Représentants du Territoire, à laquelle le Gouverneur avait signalé ce fait dès qu'il en eut connaissance, a approuvé cet acte du Président Böttcher en lui renouvelant le vote de confiance. Alors le Gouverneur a révoqué M. Böttcher. Le droit de révocation du Président du Directoire par le Gouverneur n'étant pas expressément mentionné dans le Statut, les Quatre Puissances cosignataires de la Convention, croyant que la révocation était contraire au Statut, adressèrent une requête contre la Lithuanie à la Cour de La Haye.

La Cour ayant fait des constatations de principe, dont quelques-unes ont déjà été citées par nous, découvrit en outre dans l'art. 16 du Statut une indication précieuse pour la réponse en question. Cet article, comme nous l'avons vu, se rapporte au veto du Gouverneur. Or, si même les actes du pouvoir législatif peuvent être annulés par le Gouverneur pour cause de violation du Statut, à plus forte raison les actes du pouvoir exécutif, entachés du même vice, ne sauraient-ils prétendre à une immunité absolue vis-à-vis du pouvoir central. Car comment peut-on soutenir que la Chambre des Représentants du Territoire, soumise au contrôle de légalité en ce qui concerne son pouvoir législatif, puisse valider souverainement les actes du pouvoir exécutif autonome, contraires au Statut ? Ce serait inconcevable, en bonne logique juridique.

La Cour constate dans les motifs de son arrêt :

« Les cas énumérés à l'art. 16 comme étant ceux dans lesquels le Gouverneur peut opposer un veto aux actes du pouvoir législatif sont tous des cas dans lesquels le Gouvernement lithuanien pourrait également avoir besoin de protection s'il s'agissait d'un acte du pouvoir exécutif au lieu d'un acte du pouvoir législatif.

« Suivant une bonne interprétation du Statut, le Gouverneur doit être considéré comme ayant le droit de suivre les actes du pouvoir exécutif à Memel, afin de s'assurer que ces actes ne dépassent pas les limites de la compétence des autorités locales, telle que cette

compétence est prévue par le Statut, ni qu'ils vont à l'encontre des dispositions de l'article 6 du Statut ou des obligations internationales de la Lithuanie. S'il en est ainsi, le principe posé à l'article 16 et selon lequel les mesures législatives sont frappées d'un veto, doit également s'appliquer, c'est-à-dire que le Gouverneur a le droit de prendre les dispositions appropriées pour protéger les intérêts du Gouvernement lithuanien¹ ».

Et dans son arrêt la Cour conclut sur ce point :

« Le Gouverneur du Territoire de Memel a le droit comme mesure de protection des intérêts de l'Etat, de révoquer le Président du Directoire en présence d'actes graves contrevenant à la Convention de Paris du 8 mai 1924, annexes comprises, susceptibles de porter atteinte à la souveraineté de la Lithuanie et à défaut d'autres moyens », et d'autre part « dans des circonstances où elle s'est produite la révocation de M. Böttcher comme président du Directoire, effectuée le 6 février 1932, est régulière² ».

Il est évident que la révocation du président du Directoire n'est pas la seule mesure possible. La nomination et la révocation du président ne peuvent pas être les seuls moyens dont dispose le pouvoir central. Ce dernier, aux termes des motifs de l'arrêt de la Cour et « suivant une bonne interprétation du Statut », a le droit « de suivre les actes du pouvoir exécutif à Memel afin de s'assurer que ces actes ne dépassent pas les limites de la compétence des autorités locales, telle que cette compétence est prévue par le Statut, ni qu'ils vont à l'encontre des dispositions de l'art. 6 du Statut ou des obligations internationales de la Lithuanie »³. La révocation du président du Directoire est une mesure suprême et extraordinaire qui ne peut jouer, comme le constate l'arrêt de la Cour, qu'à défaut d'autre moyen. La question se pose donc de savoir quels sont ces « autres moyens » dont le pouvoir central pourrait disposer en vue d'assurer le triomphe de la légalité. Le Statut ne l'indique pas, pas plus qu'il n'indique la révocation du président du Directoire à défaut de cet autre moyen. Tout comme le droit de révocation, il doit être déduit des prérogatives souveraines de la Lithuanie, sans léser en rien les droits autonomes du Territoire.

La mesure la plus appropriée, à ce point de vue, nous semble être la création d'une juridiction spéciale de droit public qui aurait compé-

1. *Loco cit.*, p. 318.

2. *Ibid.*, p. 337.

3. *Ibid.*, p. 318.

tence pour statuer sur la légalité des actes du pouvoir autonome, et pour annuler des actes illégaux. Ce système nous paraît préférable, parce qu'offrant le maximum d'objectivité, à un autre qui consisterait à confier ce contrôle de légalité au Gouverneur seul.

Et c'est précisément la voie dans laquelle s'est engagée la Lithuanie en organisant cet « autre moyen » prévu implicitement dans l'arrêt de la Cour de La Haye. Par une loi du mois de mars 1935, on créa en Lithuanie un tribunal dénommé « Tribunal Statutaire », auquel le Gouverneur peut déférer les actes publics des pouvoirs autonomes pour cause de violation du Statut. Ce tribunal est organisé comme un corps spécial au sein du Tribunal Suprême¹ de la République ; il se compose de juges, inamovibles pendant 7 ans et siégeant sous la présidence du Président du Tribunal Suprême de la République.

Il ne fait pas de doute que le contrôle judiciaire des actes des autorités locales, en ce qui concerne leur conformité avec le Statut, doit être envisagé comme un moyen normal de l'exercice de la souveraineté de l'Etat. A côté du droit de veto du Gouverneur qui, lui aussi, a un caractère nettement juridictionnel (puisque la fonction de ce veto consiste précisément dans la constatation de l'illégalité statutaire des lois votées et dans la sanction de cette constatation, deux caractères essentiels de l'acte juridictionnel), la fonction du Tribunal Statutaire constitue un autre moyen typique de protection de la souveraineté. Cependant, ce moyen ne saurait se substituer au droit de révocation du Président du Territoire ; ce dernier doit exister en tant que moyen suprême, réservé aux cas où la fonction du Tribunal Statutaire ne peut pas jouer. Et c'est précisément ce que nous enseigne l'arrêt de la Cour de La Haye.

En effet, la fonction judiciaire ne suffit pas, car elle ne peut toucher que les actes juridiques des autorités du Territoire. Par sa nature même, elle ne s'applique pas aux simples actes matériels, qui n'ont reçu aucune forme juridique. Elle laisse donc subsister l'illégalité dans tout son ensemble. L'exemple classique peut être trouvé précisément dans les agissements du Président Böttcher.

Il n'y avait là aucun élément juridique susceptible d'un recours en annulation, et pourtant on ne peut nier que tout l'incident posait des problèmes graves concernant l'existence même de l'Etat souverain et de l'autonomie du Territoire.

La réaction devait être dirigée dans ce cas non pas contre un

1. Cour de Cassation.

acte juridique, annulable pour cause d'illégalité, mais contre des agissements matériels. Dans ce cas l'existence d'un Tribunal Statutaire n'aurait servi à rien, car ce Tribunal ne peut pas annuler ce qui est survenu matériellement. Dans ce cas il ne reste rien d'autre que de procéder à « défaut d'autre moyen », comme le dit l'arrêt de la Cour, à la mesure suprême, à la révocation du Président du Directoire.

Qu'on me permette de conclure en constatant que l'ensemble de ces quatre mesures légales — veto du Gouverneur, nomination du Président du Directoire par le Gouverneur, fonctionnement du Tribunal Statutaire et révocation du Président du Directoire par le Gouverneur dans les limites fixées par la Cour de La Haye, — forme un système approprié et harmonieux de moyens légaux dont le pouvoir central peut disposer en vue de concilier les exigences de sa souveraineté avec le fonctionnement régulier du régime autonome du Territoire de Memel.

Ajoutons pour terminer que le Tribunal Statutaire, créé par la loi lithuanienne de 1935, sert non seulement de garantie au fonctionnement régulier de l'autonomie de Memel, mais aussi de garantie au Territoire autonome contre tout empiètement du pouvoir central sur le domaine autonome. Le Territoire de Memel ne dispose pas de garanties internationales. Celles-ci n'existent qu'au profit des Puissances signataires. L'Etat lithuanien, par un acte de libéralité, lui a concédé une garantie interne. Ce n'est pas seulement le Gouverneur qui peut déférer au Tribunal Statutaire les actes illégaux des autorités autonomes du Territoire ; le Directoire, lui aussi, peut déférer à ce même Tribunal les actes du Gouverneur, ainsi que d'autres actes du pouvoir central de l'Etat et même les lois lithuaniennes, pour cause d'infraction aux dispositions du Statut de Memel. Cette disposition permet le règlement de conflits juridiques éventuels entre le pouvoir central et le pouvoir autonome, au moyen d'une procédure interne bien réglée et parfaitement objective, absolument conforme aussi bien au principe de la souveraineté de l'Etat qu'à celui de l'autonomie du Territoire.

Michel RÖMER'IS,
*Professeur et Recteur de l'Université
de Kaunas.*

CONSIDÉRATIONS SUR LA CLAUSE CALVO

ESSAI DE JUSTIFICATION

DU SYSTÈME DE LA NULLITÉ INTÉGRALE

SOMMAIRE

Observations liminaires.

I. Origine, portée et motifs déterminants de la clause.

II. La clause Calvo et l'épuisement des voies de recours interne.

III. Thèses soutenues et système de la nullité restreinte qui a prévalu.

IV. Considérations invoquées à l'appui de ce système. A. Considérations à l'abri de tout reproche. B. Considérations contestables.

V. Le système de la nullité intégrale — Fondement rationnel — Essai de réfutation des systèmes opposés. A. Nature du droit de l'Etat de protéger son ressortissant. B. Caractère tutélaire de la clause compromissaire du traité. C. Caractère d'ordre public de cette clause. D. Prétendue rupture de l'équilibre économique du contrat. E. La clause et la dispense de recours aux voies juridictionnelles internes. F. L'élément de moralité.

Conclusion.

Observations liminaires.

L'Etat concept juridique, ou corps idéal, éveille l'idée de la nation organisée par la constitution des services publics coordonnés¹. Doté d'une personnalité morale, nécessaire à ses fins, l'Etat n'existe qu'en vue d'une mission, mission de protéger les membres de la Communauté qui en sont la raison d'être et le support. Qu'il agisse comme puissance publique ou comme personne de droit privé, c'est vers cette fin que convergent son activité et ses fonctions. Médiat ou immédiat, lointain ou proche, l'individu en est toujours l'objectif. Cette idée procède du concept individualiste de la France révolutionnaire, concrétisé dans les déclarations de droits, concept dont on fait remonter les origines aux doctrines stoïciennes de la Grèce. Elle est encore de nos jours à la base de l'enseignement de nos grands maîtres. « L'Etat n'existe, dit M. Pillet, qu'en vue des services qu'il est appelé à remplir aux intérêts confiés à ses soins² ».

1. Dans la définition de l'Etat que donnent généralement les auteurs on trouve toujours ces trois éléments : a) une communauté d'hommes organisée ; b) un territoire défini ; c) une autorité autonome et indépendante, représentant cette communauté. Nous citons au hasard : Von Liszt, trad. Gidel, p. 48. — Westlake, trad. De Lapradelle, p. 3. — Fauchille, n° 2, [et Lord Phillimore, *Cours* à La Haye, t. I, p. 29-30.

2. *Mélanges*, t. I, p. 356,



