LA POLITIQUE ET LA JURISPRUDENCE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

DU DÉBUT DE 1931 AU DÉBUT DE 1932

DU MÊME AUTEUR

A la même librairie :

Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, 717 p. in-8°, 1930 100 fr.

La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1930 au début de 1931 (1er Supplément au Commentaire du Pacte) ..... 18 fr.

De la notion de donation en droit civil français, 205 p. in-8°, 1912 8 fr.

La méthode de l'économie politique d'après John Stuart Mill, 158 p. in-8°, 1914 (*Epuisé*).

A la librairie Félix Alcan (Collection des **Travaux de l'Année sociologique**) :

Essai sur la structure logique du Code civil français, XX-296 p. in-8°, 1926 ..... 30 fr.

Index du Code civil français, IX-118 p., in-8°, 1926 ..... 15 fr.

Stues. 1569.

Jean RAY

Conseiller juridique de l'Ambassade Impériale du Japon à Paris
Ancien Elève de l'Ecole Normale Supérieure
Agrégé de Philosophie
Docteur en droit (Sciences juridiques, Sciences politiques et économiques)
Docteur ès lettres

LA POLITIQUE ET LA JURISPRUDENCE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

DU DÉBUT DE 1931 AU DÉBUT DE 1932

(2e *Supplément au Commentaire du Pacte*)

Le conflit sino-japonais :
Prévention de la guerre et règlement des différends;
Concours de compétence du Conseil et de l'Assemblée;
La question de la collaboration des États-Unis.
Le projet austro-allemand d'Union douanière :
Compétence du Conseil et compétence de la Cour.
Questions financières.
Le problème de la cessation des mandats.
Régionalisme. Activité technique.

Staatsbibliothek Krakau

BIBL. SEMIN. PRAW. U. J.
Inw: 3188
X 979
t: 3 egz:

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (Ve)

1932

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806137809

WYDZIAŁOWA BIBL[illegible]EKA PRAWNICZA
UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO
NR INWENTARZA
03/01/10666
SYGNATURA
XII-1932-Rep

Staatsbibl[illegible]
Krakau

RÉFÉRENCES

J. O.

Journal Officiel de la Société des Nations; un numéro par mois, pagination unique pour l'année; nous indiquons donc seulement l'année et la page.

A.

Actes de l'Assemblée, publiés sous forme de supplément au *Journal Officiel*; un volume pour les séances plénière, auquel nous renvoyons par la lettre P; un volume pour chacune des six Commissions, auquel nous renvoyons par un des signes C. I., C. II, etc...

C. P. J. I.

Depuis 1931 les documents publiés par la *Cour permanente de Justice internationale* ne forment plus que quatre séries, la première réunissant deux des séries antérieures : A B. Arrêts et Avis consultatifs; C. Documents relatifs aux arrêts et avis; D. Textes réglementaires et documents relatifs à la juridiction de la Cour; E. Rapports annuels fournis par la Cour sur son activité.

Comm.

Jean Ray : Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, 717 p., gr. in-8°, Paris, Sirey, 1930.

Supp.

Jean Ray : La politique et la jurisprudence de la Société des Nations du début de 1930 au début de 1931 (1er Supplément à l'ouvrage précédent), 123 p., gr. in-8°, Paris, Sirey, 1931.

AVANT-PROPOS

Au moment où nous composons ce second *Supplément annuel* à notre *Commentaire du Pacte*, la Société des Nations se trouve aux prises avec de redoutables difficultés.

Nous ne songerons pas à nier certains échecs, ni certaines erreurs. Mais il semble que l'insuffisance de l'institution de Genève se trouve exagérée par la malignité de ses adversaires aussi bien que par les impatiences un peu candides de quelques-uns de ses partisans.

On croit, ou l'on feint de croire que la Société a échoué dans toutes ses entreprises importantes. C'est avoir la mémoire courte. Lors de la dernière Assemblée, sir Eric Drummond a pu faire à la quatrième Commission la déclaration suivante[1], en pensant au projet austro-allemand d'union douanière : « Il y a trois ou quatre mois, les passions nationales ont été soulevées en Europe par une question politique; mais aussitôt que le conflit a été porté devant la Société, ces passions se sont calmées. Que serait-il arrivé si la Société n'avait pas existé ? » D'autre part, a dit encore le Secrétaire général « il n'est pas juste, parce qu'il y a une crise économique, de dire que la Société n'a pas réussi dans sa tâche. En vérité la crise aurait pu être beaucoup moins violente si les Etats avaient suivi les conseils de la Conférence économique de 1927. »

Si une erreur a été commise par la Société, elle le fut, croyons-nous, sous la poussée de l'opinion publique. C'est l'opinion, orientée et sans doute égarée par certaines propagandes, qui a exigé la réunion de la Conférence du désarmement à une époque où les circonstances politiques avaient, de l'avis de tous, considérablement réduit ses chances de succès. On a eu grand tort de ne pas donner assez d'attention aux paroles que prononçait le vicomte Astor, délégué britannique, au mois de septembre dernier.Lorsque fut discutée la discussion des économies, presque toutes les délégations admirent que les crédits de la Conférence étaient intangibles

1. A. 1931, C. IV, p. 19.

et que le reste pouvait être sacrifié. En réalité, dit le vicomte Astor[1], « tout se tient, et l'art. 23 du Pacte est aussi précis et important que les autres. Il faut espérer que la Conférence du désarmement aura un succès complet. Mais on peut prévoir le cas contraire. Si le succès est médiocre et que la Société des Nations n'ait rien accompli dans les autres branches, elle aura à la fin de 1932 fort peu de résultats à son actif pour justifier son existence. »

Un autre motif d'inquiétude vient de l'embarras dans lequel s'est trouvée la Société lorsqu'elle a eu à s'occuper des événements d'Extrême-Orient. Ceux-ci se déroulent dans des conditions de droit et de fait tellement particulières que l'application des principes du Pacte devient singulièrement délicate. Nous nous efforcerons de dégager l'originalité de cette situation et les problèmes qu'elle pose, sans manquer à la discrétion que nos fonctions nous imposent. Nous devons ajouter que les opinions que nous pourrons formuler sur divers points nous sont strictement personnelles. Obéissant d'ailleurs à un sentiment que l'on comprendra et qui se trouve conforme à notre dessein primitif et à notre méthode générale, nous nous effacerons le plus souvent possible pour laisser parler les faits, les actes officiels, les représentants des gouvernements.

Quel que soit l'ébranlement que la Société puisse subir du fait des événements d'Asie, et même si la mauvaise fortune voulait qu'elle se révélât, dans la même année, impuissante à réaliser le désarmement et impuissante à résoudre un grave conflit, nous ne pensons pas que de tels échecs condamneraient l'institution. Celle-ci pourrait survivre, sous la condition cependant que sa structure administrative soit conservée dans ses principes essentiels. La façon dont se sont trouvées mises en cause l'organisation du Secrétariat, l'ampleur et la diversité des attributions de la Société constitue à notre sens le fait le plus grave des récentes années. Encore une fois nous ne contestons ni les erreurs, ni les abus; les morts seuls n'en commettent pas. Mais ce qui donne à la Société son véritable caractère, c'est l'existence d'une administration permanente, qui possède compétence pour l'infinie variété des questions internationales, et qui a reçu mission de les étudier et d'en préparer la solution en se plaçant au-dessus des préoccupations purement nationales.

Les auteurs des Traités de paix ont eu la pensée providentielle de ne pas limiter l'action de la Société à la solution des conflits

1. A. 1931, C. IV, p. 17.

et à la prévention de la guerre. Sans doute la Société ne remplira son rôle que si elle devient, un jour, capable d'assurer le règlement pacifique de tous les différends entre nations. Mais dans la période où l'institution, encore jeune n'a peut-être pas pleinement cette aptitude, il faut se réjouir que sa survie soit réclamée par deux sortes de tâches : l'exécution des missions spéciales que lui ont confiées les traités, dans les pays sous mandat, dans la Sarre, à Dantzig, à l'égard des minorités; les besognes techniques, administratives, documentaires qui se rattachent à l'art. 23, à l'art. 24, à l'art. 18, à quelques autres textes encore. Cela permet de croire que les gouvernements hésiteraient à sacrifier une institution qui remplit tant de fonctions positives, et dont la disparition laisserait dans les relations internationales un vide et une anarchie dont les détracteurs de la Société n'ont probablement pas la moindre idée.

Concluons en citant les éloquentes paroles prononcées par M. Titulesco lors de la clôture de la dernière Assemblée ordinaire[1] : Il faut que la Société poursuive « ses travaux habituels avec méthode et avec passion comme si nous vivions dans des temps normaux... L'homme fort, devant l'épreuve, n'abandonne pas son travail quotidien. »

31 mai 1932.

1. A. 1931, P., p. 163.

PREMIÈRE PARTIE

La nature, l'objet, les Membres de la Société

(Préambule; art. 1er)

Préambule.

L'application du Pacte
et la notion de « peuple organisé ».

L'une des questions les plus importantes — peut-être la plus générale et la plus grave — qui se soit trouvée posée par le conflit sino-japonais est celle-ci : le Pacte s'applique-t-il, s'applique-t-il intégralement aux nations qui ne sont pas actuellement organisées ?

Le Préambule énonce l'intention des Parties contractantes « de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités *dans les rapports mutuels des peuples organisés.* » C'est par application de cette idée que, lors d'une demande d'admission formulée en vertu de l'article premier, la Sous-Commission de la sixième Commission chargée de faire enquête sur la candidature se demande en particulier si « le pays en cause possède un gouvernement stable et des frontières définies[1]. » C'est en vertu de la même idée que, récemment, la Commission des mandats a estimé[2] que l'Etat destiné à passer du régime du mandat à la pleine souveraineté et dont on prévoit l'entrée dans la Société doit : « *a*) être doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services de l'Etat; *b*) être capable de maintenir son intégrité territoriale ainsi que son indépendance politique; *c*) être en mesure d'assurer la tranquillité publique sur toute l'étendue du territoire;

1. *Comm.*, p. 96.
2. *J. O.* 1931, p. 2055.

d) être assuré de disposer de ressources qui puissent régulièrement pourvoir aux besoins de l'Etat; *e*) posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables. » Certes ces conditions ne doivent pas être exigées avec une inflexible rigueur; mais il semble bien que, dans ce qu'elles ont d'essentiel, elles puissent être demandées des Membres de la Société.

Seulement, s'il est relativement facile de poser ces conditions lors d'une demande d'admission, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'un Membre de la Société, originaire ou antérieurement admis, et qui se trouverait, par hypothèse, ne pas présenter les caractères normalement requis. La difficulté est accrue, s'il se trouve que le Membre en question a été appelé à l'honneur de siéger au Conseil. Aussi ne peut-on guère songer à soutenir qu'un tel Etat a perdu sa qualité de Membre de la Société en se laissant aller à l'anarchie. Mais ce que l'on peut dire avec plus de force, c'est que, si l'on admet, pour des raisons sans doute péremptoires de politique générale et conformément à l'attitude de mutuelle indulgence naturelle à la Société des Nations, qu'un Membre désorganisé ne cesse pas *ipso facto* de faire partie du groupement, il est par contre équitable de prendre en considération, pour l'application du Pacte et pour l'interprétation des devoirs des autres Membres, l'état de désordre plus ou moins grand dans lequel se trouve une région donnée, surtout si ce désordre est coloré de xénophobie.

Telle est précisément la thèse qu'a soutenue le Japon; elle a été, pendant plusieurs mois, la base latente de son attitude; on comprend d'ailleurs l'hésitation d'un gouvernement à présenter officiellement une argumentation de cet ordre contre un adversaire avec lequel les relations diplomatiques n'étaient pas même rompues. Mais enfin en février 1932, le cours de la procédure a conduit le Japon à prendre nettement position, d'abord le 19 février par la voix de son représentant au Conseil, M. Sato[1], puis le 23 dans la réponse faite par le Ministre des Affaires étrangères aux Douze Membres du Conseil qui venaient d'adresser un appel au Gouvernement japonais[2].

« Le Gouvernement japonais, selon cette déclaration, ne considère ni ne peut considérer que la Chine soit un « pays organisé » au sens du Pacte de la Société des Nations. Il est vrai que, dans

1. *J. O.* 1932, p. 363
2. *Ibid.*, p. 385.

le passé, la Chine a été traitée, d'un commun accord, comme si ce nom de Chine désignait un peuple organisé. Mais une fiction ne peut durer toujours et elle ne peut être tolérée quand elle devient une grave source de dangers. »

C'est par cette situation spéciale que s'expliquent d'ailleurs les dérogations au droit commun international en ce qui concerne la Chine : privilèges reconnus aux étrangers, concessions, présence de troupes étrangères sur le sol chinois, de navires de guerre étrangers sur les voies d'eau intérieures. Toutes ces pratiques se trouvent consacrées soit par des traités, soit par l'usage; elles ont été invoquées par le Japon à la fois comme symptômes de l'anarchie du pays et comme éléments d'un régime juridique spécial, qui admet en somme l' « intervention » pour la défense des droits et intérêts étrangers. Comme le fait remarquer la déclaration japonaise précitée, personne n'a allégué les dispositions du Pacte lorsque certains Etats « envoyèrent, il y a cinq ans, d'importants renforts pour défendre Changhaï, ni lorsque les forces américaines et britanniques bombardèrent Nankin. » Les deux régions dans lesquelles l'intervention japonaise s'est produite — la Mandchourie, Changhaï — se trouvent précisément dans des situations juridiques spéciales, instituées pour la sauvegarde d'intérêts étrangers.

A cette conception s'est opposée la doctrine de l'égalité absolue des Etats et la doctrine corrélative de l'uniformité du droit. A la table du Conseil, ce sont les représentants des Etats américains qui se sont prononcés avec le plus de vigueur contre le droit d'intervention. C'est à la fin de la réunion de décembre[1] que les déclarations les plus nettes ont été faites par MM. Matos (Guatémala), Gonzalez-Prada (Pérou) et Garay (Panama).

Ainsi, M. Gonzalez-Prada, tout en se ralliant à la résolution du 10 décembre, a tenu à formuler et à maintenir les principes suivants : « 1° Nul Etat n'a le droit d'effectuer l'occupation militaire du territoire d'un autre pour assurer l'exécution de certains traités; 2° Nul Etat n'a le droit d'imposer à un autre — le territoire de ce dernier étant envahi par des troupes du premier — d'entamer des négociations directes sur la portée et la valeur juridique des conventions préexistant entre les deux Etats; 3° L'exercice du droit qui incombe à tout Etat d'assurer la protection des personnes et des biens de ses ressortissants doit être limité par le respect de la souveraineté de l'autre Etat, nul Etat n'ayant le droit, dans le dessein d'assurer cette protection, d'auto-

1. *J. O.* 1931, p. 2380.

riser ses forces militaires à pénétrer sur le territoire de l'autre Etat pour exécuter des opérations de police; 4° Le fait qu'un Etat est titulaire de droits, créances, concessions d'ordre économique, etc., par rapport à un autre Etat, ne constitue pas, pour le premier de ces Etats, le droit d'occuper militairement des territoires ou de saisir les biens de l'Etat débiteur. »

M. Garay a rappelé que les républiques américaines « se sont refusé à accorder aux étrangers un traitement de faveur ou un statut de supériorité qui froisserait la dignité nationale et détruirait l'égalité juridique »; il a affirmé que la doctrine de Drago et la doctrine de Calvo — condamnation de l'intervention — sont des « éléments caractéristiques » du droit international latino-américain.

Les membres du Conseil qui exprimaient ainsi leur pensée, que le Japon se trouvait traité avec trop d'indulgence, déclaraient se rallier à la résolution du Conseil en raison du caractère « exceptionnel » de la cause. Mais si le mot est autre chose qu'un aveu d'impuissance, s'il a un sens, il exprime précisément la doctrine soutenue par le Japon, et formulée au début même de la grande séance du 10 décembre, avec une précision parfaite, par M. Briand, président du Conseil[1] : « Le problème, a-t-il dit, présente un caractère tout à fait spécial, en raison de la nature exceptionnelle des relations contactuelles ou coutumières existant en temps normal entre les deux pays en cause. » La même idée fut reprise en février par M. Paul-Boncour[2] : « C'est à la fois l'honneur et en quelque sorte la douleur de la Société des Nations, voulant viser à l'universel, de se trouver en présence de situations extrêmement complexes et différentes, et il lui appartient, dans les limites du Pacte, d'assouplir ses décisions à la diversité même des situations. »

On ne peut pas dire d'ailleurs que le Pacte ait ignoré ces situations spéciales : non seulement il a été rédigé pour les « *peuples organisés* », selon le mot du Préambule; mais l'art. 10 — qui est le siège principal du débat et sur lequel nous aurons à revenir — vise l'indépendance politique « *présente* » des Membres de la Société, c'est-à-dire qu'il refuse de se placer sur le terrain d'une égalité idéale et consacre un état juridique de fait.

Que cette situation ait quelque chose d'imparfait, cela n'est pas niable; la Société des Nations devra être un jour une société d'égaux. Mais pour cela, il faut que ses membres possèdent un minimum de cohésion qui les rende capables d'assurer l'exécu

1. *J. O.* 1931, p. 2378.
2. *J. O.* 1932, p. 368.

tion de leurs obligations internationales. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, les faits appelleront le maintien de statuts juridiques exceptionnels qui se traduisent, en définitive, par des droits plus ou moins étendus d'intervention, dont les risques sont redoutables.

De la renonciation à la guerre.
Le problème de la mise en harmonie des deux Pactes.

L'Assemblée de 1929 avait adopté une proposition britannique tendant à la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de renonciation à la guerre. Un Comité spécial, le « Comité des Onze », prépara certains projets d'amendement; en 1930, une Sous-Commission de la première Commission modifia, sur plusieurs points importants, ces propositions. L'accord n'ayant pu se faire, il avait été décidé de soumettre aux Gouvernements les suggestions émises.

En septembre 1931, vingt Gouvernements seulement avaient envoyé leurs observations[1]; et l'on put émettre en première Commission ces deux opinions contraires que le silence était signe d'adhésion ou signe d'opposition. On dut se rendre compte pourtant des hésitations de certaines délégations à aboutir rapidement. M. Scialoja (Italie), Président de la Commission, insista sur les dangers d'une tentative qui risquait d'échouer : « le Pacte subsisterait, dit-il, mais meurtri[2]. » Le délégué britannique, M. Beckett, se prononça pour l'ajournement[3]. Mais, une fois la question posée, une fois lancée l'idée qu'il y a peut-être certaines incompatibilités entre les deux Pactes, il devient presque impossible de se réfugier dans le silence. Comme le disait M. Rundstein (Pologne)[4], on éprouve tout au moins le besoin « de constater qu'aucune contradiction n'existe entre le Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris. » Aussi faut-il se réjouir de voir M. Huber apporter à cette constatation l'appui de sa haute autorité[5] : « Contrairement à ce qu'on a dit, la coexistence du Pacte de la Société des Nations et du Pacte Kellogg ne constitue pas une contradiction. Le Pacte de la Société des Nations est un point de départ, le minimum absolu d'organisation internationale en vue d'assurer la paix; mais rien n'empêche les Etats membres de conclure entre eux des conven-

1. A. 1931, C. I., p. 75.
2. *Ibid.*, p. 9.
3. *Ibid.*, p. 37.
4. *Ibid.*, p. 23.
5. *Ibid.*, p. 28.

tions allant bien au delà des obligations prévues par le Pacte de la Société des Nations. L'art. 21 du Pacte lui-même dit qu'aucun engagement international pour le maintien de la paix n'est en contradiction avec n'importe quelle clause du Pacte de la Société des Nations. » Ce qui est vrai seulement, c'est qu'il est « naturel » d'adapter un Pacte à l'autre.

On avait vu en 1930 les difficultés; en 1931 M. Rolin (Belgique) fit remarquer[1] qu'on aurait tort de les considérer comme nées de la confrontation des deux Pactes : elles préexistaient à la naissance du Pacte de renonciation à la guerre; d'ailleurs sur certains points le travail auquel on s'est livré a déjà atténué les divergences.

Certaines délégations restent préoccupées de l'existence de « réserves », qui auraient été formulées par certains signataires du Pacte de Paris. « Le Pacte, dit par exemple, M. Majouranitch (Yougoslavie)[2], a, comme les étoiles doubles, un compagnon obscur qui en déplace le centre de gravité. Ce sont les réserves... » « Mais, répond M. Huber[3], du moment qu'il ne s'agit pas de l'incorporation d'un document diplomatique dans un autre, la question des réserves formulées perd de son importance. On peut même se demander s'il y a véritablement des réserves et si l'on ne se trouve pas plutôt en présence d'interprétations fournies par certains gouvernements au cours des correspondances diplomatiques qui ont précédé la conclusion du Pacte de Paris. » Ces correspondances, précise M. Beckett[4], ont tenu lieu « de travaux préparatoires » et sont comparables aux procès-verbaux des conférences qui élaborent ordinairement les conventions; elles ont la même valeur pour l'interprète.

Le principe même de l'interdiction de la guerre, ou le problème connexe de la définition de l'agression se heurtent toujours aux mêmes difficultés, concernant les *mesures de coercition* et la notion de la *légitime défense*. Le Gouvernement finlandais a déclaré dans ses observations[5] : « Il importe de prévenir toute interprétation susceptible de porter à la conclusion que la guerre seule soit le contraire des moyens pacifiques par lesquels la solution des différends internationaux doit être recherchée. Il y a, en effet, des formes de recours à la force des armes, des mesures de coercition qui, tout en n'étant pas considérées comme constituant la guerre, doivent être qualifiées comme des moyens non pacifiques dans leur

1. *Ibid.*, p. 38.
2. *Ibid.*, p. 21.
3. *Ibid.*, p. 28.
4. *Ibid.*, p. 37.
5. *J. O.*, 1931, p. 1597; A. 1931, C. I., p. 76.

essence. » Devant la 1re Commission, M. Woo Kai-seng (Chine) a développé la même idée[1].

La question de la légitime défense a été envisagée par plusieurs orateurs. Ce droit essentiel est réservé. Le Gouvernement italien a exprimé l'idée qu'il était même inutile de le mentionner, la chose allant de soi; et l'idée a été développée par le rapporteur, M. Rolin[2]. Mais il y a des cas douteux. « Une situation-type, dit M. Politis[3], est celle où un pays se trouve en présence d'un état de paix, créé par d'autres, et qu'il considère comme mettant gravement en péril son existence. Pour détruire cette situation, il déclanche la guerre. Il dira — et il en sera convaincu — qu'il ne fait qu'exercer son droit de légitime défense. » L'exception risque d'emporter la règle. Et, si l'Etat qui invoque la légitime défense prétend être seul juge du risque auquel il prétend parer, les autres Membres de la Société peuvent revendiquer, en sens contraire, la même liberté d'appréciation. « Supposons, ajoute M. Scialoja[4], que les mesures de guerre prises par un pays en état de légitime défense se transforment ensuite en offensive. » Quel jugement portera-t-on ? Il y a un cas, selon la remarque faite par M. Cassin (France)[5], où la difficulté a sa solution juridique : s'il s'agit d'Etats qui aient signé à la fois le Pacte de Paris, et le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, avec la clause de l'art. 36, c'est la Cour qui aura à dire s'il y a eu violation du Pacte de renonciation à la guerre, qui est un des engagements internationaux visés par l'art. 36. Mais c'est sur les circonstances de la cause que la décision sera surtout fondée. M. Rolin[6] a souligné l'impossibilité où l'on se trouverait de donner à la fois *in extenso* et *in abstracto* une définition de la légitime défense. Ce que l'on peut faire seulement, c'est indiquer l'esprit dans lequel devra se faire l'application du principe. « Dans le cas cité par M. Politis, on sera sans doute unanime pour rejeter comme légitime défense un effort fait par un pays pour mettre fin par la violence à une situation que ce pays considère comme dangereuse pour ses intérêts essentiels. Ce serait

1. A. 1931, C. I, p. 32.
2. *Ibid.*, p. 81. — Cf. A. 1931. P., p. 128 : M. Rolin (Belgique) : « Le droit de légitime défense n'est pas autre chose que l'application d'un principe général du droit, pour employer une expression de la Cour permanente de justice internationale, le principe que, quand on a traité bilatéralement ou plurilatéralement et qu'une des parties se dérobe à ses engagements, les autres parties sont déliées. » — V. aussi ci-après, sous l'art. 11.
3. A. 1931, C. I, p. 32.
4. *Ibid.*, p. 34.
5. *Ibid.*, p. 36.
6. *Ibid.*, p. 39.

ressusciter la réserve des intérêts vitaux qui, si longtemps, a paralysé le développement de l'arbitrage. »

Les partisans de l'interdiction absolue de la guerre restent en général persuadés que cette décision implique, comme contre-partie nécessaire, l'organisation d'un système absolument général et complet de règlement des différends internationaux. C'est pour cela que M. Huber s'est prononcé[1], après le Comité des Onze, en faveur d'un amendement qui donnerait caractère obligatoire à une décision unanime du Conseil. C'est en ce sens aussi que se sont prononcées la délégation française et la délégation italienne[2]. M. Raestad (Norvège) a fait sur ce point une objection dont la force est grande[3] : « Si l'on place ses recommandations dans la catégorie des décisions définitives, on transforme le Conseil en un tribunal obligé de s'en tenir au droit positif... On perd, dans le domaine de l'efficacité pratique et politique de son intervention, ce que gagnent en force obligatoire ses décisions. » Il nous semble bien, en effet, que l'on modifie ainsi la nature profonde de la compétence du Conseil.

Comme nous l'avons dit antérieurement[4], ce qui importe, c'est une condamnation ferme et inconditionnelle de la guerre. Tant mieux, si l'on peut aussi faire accepter un système complet de règlement des différends; mais le but essentiel sera atteint si la guerre est éliminée, quand même tel différend devrait attendre un peu sa solution ou même recevoir une solution qui ne serait pas le fruit d'une procédure internationale. Aussi peut-être faut-il attendre sans trop d'impatience l'extension progressive des engagements d'arbitrage obligatoire : les progrès accomplis en ce sens depuis plusieurs années, par adhésion à l'*Acte général* ou à la clause facultative du Statut de la Cour permanente, sont remarquables.

L'éventualité d'une extension des cas où les sanctions de l'art. 16 seraient applicables a continué à préoccuper les membres de la première Commission; M. Undén a formulé de nouveau[5] les craintes de la délégation suédoise à cet égard; et M. Huber a semblé les éprouver aussi[6]. Il semble pourtant que le débat ait perdu, sur ce point, quelque chose de son âpreté[7].

1. *Ibid.*, p. 28.
2. Concordance soulignée par M. Cassin (France) : *Ibid.*, p. 36.
3. *Ibid.*, p. 35.
4. *Supp.*, p. 15.
5. A. 1931, C. I, p. 34.
6. *Ibid.*, p. 29.
7. V. en ce sens les déclarations de M. Rolin, rapporteur, en séance plénière : A. 931. P., p. 129.

La résolution à laquelle s'est ralliée la première Commission[1], puis l'Assemblée[2], s'est inspirée d'une suggestion de M. Politis[3]. Celui-ci avait insisté sur « le lien intime qui existe entre la réforme préconisée et l'œuvre prochaine de la Conférence du désarmement. « L'Assemblée a donc résolu de constituer, pour rechercher un accord unanime, une Commission composée de tous les Membres de la Société, et qui pourra se réunir au cours de la Conférence du désarmement; le rapport de la Commission, rédigé par M. Rolin[4], servirait de base à ce travail.

Le respect du droit international.
La « codification ».

L'Assemblée de 1931 s'est trouvée en présence d'un projet de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse[5], tendant à déterminer la procédure à suivre désormais pour ce que l'on persiste à appeler la « codification » du droit international. Le terme devient de plus en plus impropre, puisqu'on l'emploie pour désigner la détermination de règles s'appliquant à des matières de moins en moins vastes. Le baron Descamps-David (Belgique) a vainement fait remarquer[6] en première Commission l'utilité qu'il y aurait à revenir « à la vraie conception de la codification » et à ne pas se limiter à la recherche de « quelques solutions partielles. »

Quoi qu'il faille penser de cette question de terminologie, un point semble désormais acquis : c'est que l'on veut, selon le mot de M. Huber (Suisse)[7], « mettre à l'abri le droit coutumier » qui doit, disent à la fois le projet des délégations et le projet définitivement adopté, « être le résultat graduel de la pratique des Etats et de la jurisprudence internationale. » Nous comprenons toutes les raisons que l'on peut avoir de ne pas compromettre la formation progressive du droit, comme de ne pas gêner le développement de la jurisprudence de la Cour permanente. Mais alors nous partageons l'avis discrètement insinué par certains Membres de la 1e Commission,

1. A. 1931, C. I, p. 74.
2. A. 1931, P., p. 131.
3. A. 1931, C. I, p. 31.
4. A. 1931, C. I, p. 145.
5. A. 1931, C. I, p. 114 (Annexe 5).
6. *Ibid.*, p. 43. Cf. *Supp.*, p. 24.
7. A. 1931, C. I., p. 42. — V. aussi sur ce point la doctrine exposée par le Gouvernement britannique dans sa lettre du 28 avril 1931 (*J.O.*, 1931, p. 1590) : il condamne la « codification consolidatrice » ou « consolidation », et n'admet que la « codification législative ».

qu'ainsi entendue, la procédure de codification ne se distingue peut-être pas beaucoup de la procédure de préparation des conventions générales négociées sous les auspices de la Société[1]; nous sommes même tenté d'aller un peu plus loin qu'eux, de ne pas dire seulement que la première question s'apparente à la seconde, de reconnaître que la première disparait et qu'il suffit de traiter la seconde. Vraiment, si on élimine le travail de mise au point, de coordination et de perfectionnement des règles préexistantes, peut-on encore parler de codification?

M. Mc Gilligan (Irlande) a tenu à exprimer[2], en des phrases qui rappellent les ambitions des précurseurs français de la codification, le but véritable de celle-ci, qui est de ramener une matière à un ensemble de règles claires et simples. Il a ajouté que, seule, la raison d'économie empêchait l'Irlande d'insister pour la constitution d'une Commission permanente de la codification.

Ce qu'il y a peut-être de plus important à retenir des débats, c'est la préoccupation plusieurs fois affirmée[3], et retenue dans la résolution ,de rechercher une harmonie entre l'œuvre qui pourrait être entreprise par la Société et celle que poursuit l'organisation pan-américaine[4]?

Il nous paraît commode de présenter ci-dessous, parallèlement, les deux procédures dont le dessin a été arrêté par la même Sous-Commission[5]. Il suffira de lire le paragraphe 7 de la seconde pour voir qu'elles répondent l'une et l'autre, au même objet. Elles sont d'ailleurs, toutes les deux, élaborées en vue du cas ordinaire, leurs préambules réservant les cas particuliers[6].

Codification progressive du droit international	*Conventions générales négociées sous les auspices de la Société*[7].
1. Tout Etat ou groupe d'Etats, membres ou non de la S. d. N., pourra proposer à l'Assemblée une ou plusieurs matières susceptibles de faire l'objet d'une codification par voie de conventions internationales.	1. Si un organe de la S. d. N. recommande la conclusion d'une convention générale sur un sujet quelconque, il devra préparer un rapport exposant les buts et les avantages de la conclusion d'une

1. A. 1931, C. I, p. 44 sqq : avec des nuances diverses, M. Pilotti (Italie), M. Andersen (Danemark), se référant à la réponse des Pays-Bas, M. Giannini (Italie), M. Beckett (Empire britannique).
2. *L. c.*, p. 44.
3. M. Giannini (Italie), *l. c.*, p. 45.
4. *L. c.*, p. 144 (Annexe 16, *in fine*).
5. *L. c.*, p. 48.A. 1931, P., p. 134 et 136.
6. V. sur ce point les déclarations du rapporteur : la résolution de procédure n'entraînera pas la nullité des résolutions qui ne lui seraient pas conformes.
7. Ce texte amende la résolution adoptée par la précédente Assemblée : *Supp.*, p. 98.

Toute proposition de cette nature sera, avec un exposé des motifs, transmise avant le 1er mars au Secrétaire général, pour être, par lui, communiquée aux gouvernements et inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée.

2. Ces propositions seront examinées par l'Assemblée qui décidera s'il y a lieu de les prendre en considération en vue de la codification.

3. Si l'étude de la proposition est approuvée par l'Assemblée et s'il n'existe pas, dans la S. d. N., d'organisme à qui cette étude puisse être confiée, l'Assemblée demandera au Conseil de désigner un Comité d'experts qui sera invité à procéder avec le concours du Secrétaire général de la S. d. N., aux consultations nécessaires et à préparer un projet de convention qui fera l'objet d'un rapport au Conseil.

4. Le Conseil transmettra ce rapport à l'Assemblée qui décidera si la question doit être retenue comme pouvant faire l'objet d'une codification; dans l'affirmative, l'Assemblée demandera au Secrétaire général de transmettre ce rapport, pour observations, aux gouvernements des Membres de la Société et des Etats non membres. Le Comité d'experts, s'il le juge utile, revisera le projet en tenant compte de ces observations.

5. Si le Comité d'experts revise le projet, le projet revisé sera soumis aux gouvernements pour observations et, avec les observations reçues, sera transmis à l'Assemblée qui décidera s'il y a lieu d'y donner suite et, dans ce cas, si le projet sera soumis à une conférence de codification.

convention. Ledit rapport sera soumis au Conseil de la S. d. N.

2. Si le Conseil approuve en principe la proposition, un avant-projet de Convention sera préparé et communiqué avec le rapport explicatif aux gouvernements qui seront invités à faire connaître au Secrétaire général s'ils estiment que le projet mérite d'être pris en considération et quelles sont leurs vues tant au sujet des buts principaux ou des moyens proposés pour les atteindre, qu'au sujet de l'avant-projet de Convention. Dans certains cas, il pourra être désirable d'y joindre un questionnaire particulier.

3. L'avant-projet de convention et les observations des gouvernements (ainsi que, le cas échéant, les réponses au questionnaire) seront communiqués à l'Assemblée, qui décidera s'il y a lieu de le prendre en considération en vue de conclure une convention.

4. Si l'Assemblée envisage la possibilité de conclure une convention, le Conseil prendra les dispositions nécessaires pour la préparation d'un projet de convention sur la base des réponses reçues des gouvernements, et ce projet de convention (avec les réponses des autres gouvernements) sera transmis à chaque gouvernement, avec l'invitation de fournir son avis sur les dispositions du projet, ainsi que les observations qui lui seraient suggérées par les réponses sus-visées des autres gouvernements.

5. Tenant compte du résultat de cette deuxième consultation, l'Assemblée décide s'il y a lieu de conclure une convention et, dans ce cas, si le projet doit être soumis à une conférence dont elle prie alors le Conseil de fixer la date.

Si le Comité ne juge pas cette revision justifiée, le projet de Convention sera transmis, avec les observations des gouvernements, à l'Assemblée, qui décidera s'il y a lieu d'y donner suite et, dans ce cas, si le projet sera soumis à une conférence de codification.

6. En fixant la date de la convocation d'une conférence, le Conseil s'efforcera, dans la mesure du possible, d'une part d'éviter que deux conférences de la S. d. N. aient lieu simultanément, d'autre part, de laisser s'écouler un intervalle raisonnable entre deux conférences.

7. La procédure indiquée dans les paragraphes précédents sera suivie autant que possible pour les projets de convention dont l'utilité sera reconnue par une décision de l'Assemblée, soit de son initiative, soit à la suite d'une proposition d'un gouvernement. Dans ces cas le Conseil chargera soit le Secrétariat ou tout autre organe de la S. d. N., soit des experts spéciaux de l'élaboration du rapport susvisé, qui sera ensuite soumis au Conseil.

Article premier.

L'admission du Mexique;
caractère exceptionnel de la procédure suivie.

Dès la première séance de l'Assemblée de 1932, le 7 septembre[1], les délégations allemande, britannique, espagnole, française, italienne et japonaise ont proposé l'admission du Mexique dans des formes qui se justifient par des circonstances spéciales et qui dérogent à l'al. 2 de l'article premier du Pacte.

Selon le mot de lord Robert Cecil[2], qui a tenu noblement à affirmer sa part de responsabilité dans la circonstance, il s'agissait de réparer une erreur qui n'aurait jamais dû être commise. » C'est pourquoi l'Assemblée a voulu voter l'admission du Mexique sans aucune investigation relative aux conditions stipulées par l'alinéa 2, sans renvoi à une Commission. Voici le texte de la résolution votée à l'unanimité le 8 septembre[3] :

« L'Assemblée,
« Considérant que le Mexique ne figure pas à l'annexe du Pacte où sont énumérés les pays invités à y accéder;
« Considérant qu'il est de toute justice que la Société des Nations répare cette omission si contraire à l'esprit même de la Société;
« Décide d'inviter le Mexique à accéder au Pacte et à apporter à la Société sa précieuse collaboration comme s'il avait été invité dès l'origine. »

Le 11 septembre, le Président communiquait à l'Assemblée le télégramme d'acceptation du Gouvernement mexicain[4]; et le lendemain l'Assemblée déclarait[5] le Mexique membre de la Société, en rappelant dans sa résolution qu'elle avait marqué formellement par son « invitation de caractère *exceptionnel*, qui ne saurait constituer un précédent, qu'elle *considérerait comme remplies dès l'origine* par le Mexique *les conditions* requises des Etats pour qu'ils soient admis dans la Société aux termes de l'article premier du Pacte. » Lorsque, le 23 septembre, la délégation mexicaine prit séance, le Président Titulesco, en lui souhaitant la bienvenue, ne

1. A. 1931, P., p. 33.
2. *Ibid.*, p. 35.
3. *Ibid.*, p. 37.
4. *Ibid.*, p. 77.
5. *Ibid.*, p. 92.

manqua pas de souligner[1] de nouveau le caractère « exceptionnel » d'un geste « sans précédent ».

Ainsi la procédure suivie dans ce cas particulier ne détruit point la jurisprudence qui s'est formée sur l'art. 1er concernant les conditions d'admission et la constatation de leur existence. Il n'en est pas moins vrai qu'une exception en appelle d'autres. L'art. 1er et son application habituelle subsistent; mais des raisons politiques pourraient, dans tel cas, les faire de nouveau écarter. On peut seulement souhaiter que les exceptions ne se multiplient pas.

De la participation limitée des Etats non membres à l'activité de la Société.

Les derniers mois de 1931 ont été marqués par un effort très net pour associer à l'œuvre de la Société certains Etats qui n'en sont pas Membres.

Travaux de la Commission d'étude pour l'Union européenne. — Dès ses premières réunions[2], la Commission avait invité plusieurs Etats non membres à participer à certains de ses travaux.

Dans une lettre du 23 avril 1931, M. Litvinoff répond[3] à l'invitation qu'avait reçue l'Union soviétique pour la 3e session de la Commission : l'Union était invitée à participer aux débats concernant la crise économique; M. Litvinoff prétend qu'elle devrait être appelée à délibérer aussi sur les questions de procédure inscrites à l'ordre du jour; et il se plaint aussi que l'invitation ne comporte pas d'indication précise de date.

Nous trouvons une argumentation analogue dans la réponse turque du 25 avril : « Je ne vois pas, déclare M. Tevfik Rüshü, comment nous pourrions utilement collaborer aux délibérations d'une Commission qui aurait adopté pour ses travaux des méthodes arrêtées en dehors de certains de ses membres et à leur insu. » Il demande aussi des précisions sur la date. Le Secrétaire général répondit en fixant une date à un demi-jour près.

Non seulement les Etats invités ont participé aux travaux de la Commission; mais l'Union soviétique a pris devant elle une initiative importante en lui soumettant un projet de pacte de non-agression économique. Lorsque la Commission eut fait accepter par l'Assem-

1. *Ibid.*, p. 102.
2. *Supp.*, p. 30.
3. *J. O.*, 1931, p. 943.

blée l'idée de confier à un Comité spécial l'étude de ce projet, l'Assemblée, après avoir stipulé la collaboration de certains membres non-européens de la Société, pria le Conseil d'inviter le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique à se faire représenter au Comité, s'il le jugeait utile[1].

Participation aux débats de la 3e Commission des Etats qui ont collaboré aux travaux de la Commission préparatoire du désarmement. — Si la participation à l'activité des organismes techniques de la Société est devenue pour les Etats non membres une chose habituelle, il n'en est pas de même de leur collaboration avec les organes dirigeants, l'Assemblée et le Conseil; et c'est à cet égard que l'année 1931 fut intéressante.

Lorsque la question fut posée devant la 3e Commission[2], à propos de la trêve des armements, elle causa une certaine surprise; plusieurs membres s'étonnèrent qu'un problème de cette importance fût soulevé *ex abrupto*. M. Massigli (France) fit remarquer qu'en 1re Commission, pour la question de la codification du droit international, on avait paru estimer qu'on ne pouvait inviter d'autres Etats que des membres de la Société. Cependant lord Cecil (Empire britannique) put rappeler qu'un représentant des Etats-Unis avait participé aux travaux de la 5e Commission concernant l'opium. Il était entendu d'ailleurs que les Etats invités ne voteraient pas. Le président Munch (Danemark) estima que les Etats non membres participeraient aux travaux comme font, par exemple, les rapporteurs de divers comités.

Finalement[3], sur la proposition de la 3e Commission, « le Président de l'Assemblée, d'accord avec le Bureau », invita dix Etats « non représentés à l'Assemblée », qui avaient participé aux travaux de la Commission préparatoire ou qui se trouvaient invités à la Conférence du désarmement, à prendre part « à titre consultatif » aux travaux de la 3e Commission sur le projet de résolution visant une trêve des armements. Les Etats-Unis[4], le Costa-Rica[4], l'Egypte[4], la Turquie[5], le Brésil[6] acceptèrent. L'U. R. S. S.[7] se rallia par écrit à la proposition Grandi, sous certaines conditions. Lors du débat en séance plénière, plusieurs orateurs soulignèrent

1. A. 1931, P., p. 113. — Cf. les débats relatifs à la Société internationale de crédit, hypothécaire agricole, en ce qui concerne la participation de la Turquie : *J. O.*, 1931 p. 1139.
2. A 1931, C. III, p. 30.
3. *Ibid.*, p. 52.
4. *Ibid.*, p. 32.
5. *Ibid.*, p. 35.
6. *Ibid.*, p. 43.
7. *Ibid.*, p. 36.

l'importance de ces faits. « Le premier résultat et peut-être le plus important, déclara M. Massigli (France)[1], c'est que, à l'occasion de cette discussion, on put non pas créer, mais préciser, *organiser*, si je puis dire, un précédent qui permettra, dorénavant qu'à nos discussions nous voyions plus fréquemment associés les représentants de la grande république américaine qui sont venus, pendant huit jours, s'asseoir parmi nous. »

Collaboration des Etats-Unis avec le Conseil en vue de la solution du conflit sino-japonais. — Il est arrivé déjà qu'en dehors même du cas prévu par l'art. 17 du Pacte un Etat non membre fut invité à la table duConseil; c'est ainsi qu'à la 63e session[2] Cemal Hüsnü Bey, représentant de la Turquie, fit, au cours de la discussion des travaux de la Commission consultative de l'opium, une longue communication sur les mesures prises par son pays. Mais il n'y avait là qu'une sorte de prolongement d'une collaboration depuis longtemps admise en matière technique. Un problème d'une tout autre gravité se trouva posé lorsqu'il fut question d'associer les Etats-Unis aux efforts du Conseil en vue de la solution du conflit sino-japonais.

Le problème juridique ne fait qu'exprimer — quoi qu'on ait pu dire — un problème politique tout à fait fondamental. Une société a été créée, dont l'objet principal est d'écarter les menaces de guerre qui pèsent sur ses membres; les méthodes sont souples et assez indéterminées, mais elles reposent sur une sorte de tradition conciliatrice, sur des habitudes de collaboration continue, sur un mélange de droits et d'obligations assignés aux membres de la Société; est-il possible d'appeler à intervenir, dans un problème politique grave, un Etat étranger à la Société, qui a refusé d'assumer les responsabilités de membre et qui se trouve avoir en fait un intérêt politique, connu et affirmé depuis des années, dans les régions en cause ?

Voyons maintenant sous quelle forme technique la question s'est posée.

Le 22 septembre, c'est-à-dire au début même de ses délibérations sur le conflit, le Conseil décidait à l'unanimité[3] « de transmettre, à titre d'information », au Gouvernement des Etats-Unis les procès-verbaux de toutes ses séances relatives à l'affaire sino-japonaise. Le Secrétaire d'Etat répondait le 24 en affirmant « une pleine et cordiale sympathie pour l'attitude de la Société des Nations, telle

1. A. 1931, P., p. 158; cf. p. 166, les déclarations du président Titulesco.
2. *J. O.* 1931 p. 1088.
3. *J. O.* 1931 p. 2454.

qu'elle s'exprime dans la résolution du Conseil » et en annonçant qu'il allait « envoyer au Japon et à la Chine des notes s'inspirant de principes similaires. » En accusant réception le même jour, le Président du Conseil avait soin de souligner le fait que « le Conseil n'a aucune méthode préconçue pour résoudre les difficultés qui viennent de surgir »; les formules employées semblent destinées à calmer l'appréhension que le Gouvernement américain pourrait éprouver de se voir impliqué dans le jeu du mécanisme de la Société.

Le 11 octobre le Secrétaire d'Etat annonce officiellement au Conseil l'envoi en Mandchourie du Sud de deux observateurs américains[1]; et, dès que le Conseil reprend ses réunions, le 13 octobre, le président Briand prend soin de signaler le fait[2]. Un message américain du 12 a précisé l'attitude des Etats-Unis[3] : « Je suis fermement d'avis que notre coopération dans le traitement ultérieur de cette question difficile doit être régie d'après les principes qui ont été suivis depuis le début de ces incidents... Le Pacte de la Société fournit un mécanisme déjà heureusement mis à l'épreuve en vue du traitement de questions de ce genre... Le Gouvernement américain, agissant indépendamment par ses voies diplomatiques, essaiera de renforcer l'action de la Société des Nations et manifestera clairement qu'il ne se désintéresse pas de cette question et qu'il ne perd pas de vue les obligations que le Japon et la Chine ont assumées envers les autres signataires du Pacte de Paris, ainsi que du Pacte des neuf puissances, si le moment venait où il semblerait opportun que ces obligations fussent mises en avant. »

Il s'agit jusqu'ici, très nettement, de deux actions parallèles, celle de la Société fondée sur son Pacte, celle des Etats-Unis qui repose essentiellement sur d'autres textes.

Le 15 octobre[4], le président Briand soumet au Conseil une proposition d'invitation aux Etats-Unis, appuyée sur le fait que la question dont le Conseil est saisi touche « à l'observation non seulement des obligations résultant du Pacte de la Société des Nations, mais aussi de celles du Pacte de Paris »; le Gouvernement américain serait invité « à envoyer un représentant s'associer à nos efforts en prenant place à la table du Conseil. »

Dès le premier instant le Japon a émis des objections juridiques. Certaines se fondaient sur l'art. 4, al. 5 du Pacte; nous ne nous y attarderons pas; M. Briand a certainement eu raison de répondre que ce texte n'était pas en cause.

1. *J. O.*, 1931, p. 2485.
2. *J. O.*, 1931, p. 2310.
3. *J. O.*, 1931, p. 2485.
4. *J. O.*, 1931, p. 2322.

La thèse du président du Conseil, c'est que le problème de fond, le problème politique de la collaboration des Etats-Unis a été résolu par la décision unanime du 22 septembre; actuellement la seule question est de savoir si l'on substituera aux communications écrites une collaboration orale; et c'est là, dit le Président, une question de procédure qui peut être résolue à la simple majorité, par application de l'art. 5, al. 2, du Pacte.

M. Yoshizawa, représentant du Japon, soutient que la décision ne peut être prise qu'à l'unanimité et essaie d'obtenir que la question de droit soit soumise à un Comité de juristes; sur une question du Président, il refuse d'admettre que son Gouvernement puisse éventuellement se trouver lié par l'avis du Comité. Sa proposition ne recueille, en dehors de sa voix, que celle du représentant de l'Allemagne. Puis le principe de l'invitation des Etats-Unis est voté par treize voix contre la seule voix du Japon, mais avec cette réserve formelle[1] que « le problème d'ordre constitutionnel restait intact. » Après le vote, MM. Sokal (Pologne), Fotitch (Yougoslavie) et Broadland (Norvège) déclarent avec fermeté qu'ils ne considèrent pas comme tranchée la question de savoir qui est compétent pour dire si le problème soumis au Conseil était de fond ou de simple procédure.

Le 16 octobre, le représentant des Etats-Unis, M. Prentiss Gilbert, prenait séance. Il déclarait[2] : « Je vous remercie de votre invitation à siéger dans vos délibérations et à participer à vos débats dans la mesure où se trouve en question le Pacte de Paris, auquel mon pays est partie »; et il ajoutait que le Gouvernement des Etats-Unis ne cherchait pas à « s'immiscer » dans les mesures que le Conseil pourrait envisager en vertu du Pacte de la Société des Nations. M. Grandi (Italie) lui répondait : « La présence à cette table du représentant du Gouvernement américain prouve qu'une harmonie de fait existe entre les deux Actes (pacte de la Société et pacte de Paris) et que, partant, leurs signataires respectifs peuvent et doivent travailler ensemble. »

La décision du Conseil appelle bien des réflexions. D'abord, si sa justification se trouve dans le Pacte de Paris, pourquoi n'a-t-on pas invité les autres signataires de ce Pacte qui ne sont pas membres de la Société, par exemple l'Union soviétique ? Ensuite, qu'est-ce que cela signifie de réserver une question de principe en la tranchant dans une de ses applications ? Nous n'oublions pas que le représentant du Japon avait déclaré que ses objections

1. *J. O.*, 1931, p. 2330.
2. *J. O.*, 1931, p. 2336.

étaient de principe et ne manifestaient aucune intention politique d'écarter les Etats-Unis; mais il n'échappait à personne que l'objection juridique qui avait été soulevée était sérieuse; et, puisque dans le cas actuel on l'a négligée, rien n'empêchera qu'elle soit négligée encore dans une autre circonstance; on ne peut manquer d'être sceptique sur la portée des réserves faites en séance, après le vote.

Mais à notre sens il y a autre chose à dire; et , pour exprimer toute notre pensée, nous ne sommes pas tout à fait sûr que la véritable question de droit ait été posée. Nous ne savons pas si le Conseil pouvait, même à l'unanimité, inviter les Etats-Unis à siéger à sa table. On nous accordera sans doute que le Conseil ne peut pas, même à l'unanimité, modifier sa structure constitutionnelle telle qu'elle est fixée par le Pacte. Or il semble bien que c'est ce qu'il ait fait en octobre. Sans doute on nous dit que l'Etat invité n'a pas le droit de vote. Mais il est admis à « siéger », à « participer aux débats », selon les expressions de M. Gilbert. « Les Etats-Unis d'Amérique sont représentés », disent les procès-verbaux du Conseil[1]. Il y a, malgré toute l'habileté qu'a mise le Président Briand à atténuer la différence entre les communications écrites instituées en septembre et la collaboration orale décidée en octobre, quelque chose de tout neuf dans la part prise à la délibération même. Il ne s'agit point ici d'une subtilité de droit, mais d'une réalité capitale : chacun sent et sait que la participation des Etats-Unis aux délibérations du Conseil a toute son importance, que les Etats-Unis aient ou non le droit de vote.

Est-ce à dire que le Conseil n'a pas le pouvoir, par exemple s'il s'agit de l'application du Pacte de Paris, d'associer à son action celle des signataires de ce Pacte qui ne sont pas membres de la Société ? Telle n'est pas notre pensée. Le Conseil peut fort bien organiser avec eux des conférences; c'est là une procédure tout à fait normale; mais ces conférences ne sont plus des réunions du Conseil, elles ne sont plus régies par les dispositions du Pacte de la Société des Nations. A de telles conférences tous les Etats participants se trouveraient à conditions d'égalité; ils auraient mêmes droits et mêmes obligations; et l'on échapperait ainsi à la solution bâtarde qui a été admise, sans doute un peu hâtivement, en octobre.

A la session du Conseil qui s'est ouverte le 25 janvier, et dont la tâche principale concernait encore le conflit sino-japonais, les Etats-Unis n'ont pas été représentés[2]. Cela n'implique pas, bien

1. *J. O.*, 1931, p. 2246, 2338, 2343, 2350.
2. *J. O.*, 1932, p. 325.

entendu, qu'ils aient cessé d'agir parallèlement à la Société des Nations; mais ils l'ont fait par leurs voies propres; l'importance de leur collaboration dans l'affaire de Changhaï a été soulignée en particulier par le représentant britannique, sir John Simon, à la séance du 9 février[1].

Les groupements continentaux ou régionaux; le projet d'Union européenne.

L'intégration de l'Union dans la Société. — Dans sa 3e session, tenue du 15 au 21 mai 1931, la Commission d'étude pour l'Union européenne a adopté le rapport de sa Sous-Commission d'organisation relatif à la constitution et aux méthodes de travail de la Commission[2]. Nous avons dit, déjà[3] comment ces décisions intègrent pratiquement la Commission dans la Société : d'une part « elle a le devoir de soumettre des rapports au Conseil et à l'Assemblée *qui décident de la suite à donner à ses résolutions* »; d'autre part elle est invitée à recourir à la *collaboration des organismes techniques de la Société des Nations*. L'exposé présenté devant l'Assemblée par M. Motta, rapporteur de la 6e Commission, montre combien ce second point est important[4] : la Commission d'étude a pour devoir de recourir normalement aux organes de la Société; c'est seulement dans des cas exceptionnels qu'elle peut confier à un comité spécial l'étude d'une question; et comme elle en avait ainsi décidé pour le projet soviétique de pacte de non agression, l'Assemblée fut appelée à « ratifier en quelque sorte, l'institution exceptionnelle de ce comité spécial; » il fut alors entendu que sept membres non européens de la Société lui seraient adjoints, et que le Conseil serait prié d inviter les Etats-Unis d'Amérique.

Les conditions de la création de la *Société internationale de crédit hypothécaire agricole* montrent bien à quel point la Commission d'étude est encastrée dans la Société des Nations[5]. Sans doute la Commission d'étude ,qui avait pris l'initiative de cette création, a désigné une sous-commission chargée de suivre le projet. Mais c'est en réalité le Comité financier de la Société qui a élaboré le plan. Le plan a été approuvé par le Conseil. Ni la Convention qui institue

1. *J. O.*, 1932, p. 357.
2. *J. O.*, 1931, p. 1463.
3. *Supp.*, p. 31.
4. A. 1931, P., p. 112.
5. *J. O.*, 1931, p. 1116. — Voir cependant les protestations de Sir Brojendra Mitter (Inde) en faveur des pays non-européens : A. 1931, P., p. 49.

la Société, ni ses statuts ne prévoient l'intervention d'un organe proprement européen; au contraire convention et statuts assignent des fonctions importantes à la Société des Nations, à son Conseil, à son Secrétaire général[1].

L'opposition persistante à toute action régionale. — Dans le souci même de subordonner toute tentative d'organisation européenne à la société universelle des nations, on sentait déjà de bien des côtés les craintes suscitées chez quiconque risquait de se trouver en dehors du groupement. Le fait que la Commission d'étude s'est attaquée, dans ses premières sessions, à plusieurs problèmes économiques de grande importance a donné aux inquiétudes des Etats non européens l'occasion de prendre forme.

En deuxième comme en sixième Commission, nous entendons des déclarations nettes et, parfois, assez âpres. Le projet d'extension du traitement préférentiel, admis d'abord exceptionnellement pour les céréales, est critiqué par M. Andvord (Norvège), qui redoute la disparition du principe de la nation la plus favorisée[2]. M. Riddell (Canada) demande que l'Assemblée n'approuve pas une œuvre de « discrimination », tout à fait contraire à l'objet de la Société des Nations[3]. M. Kawashima (Japon) insiste sur cette circonstance que le consentement des tierces parties bénéficiaires du traitement de la nation la plus favorisée doit être obtenu par la voie diplomatique[4]. De son côté M. Sato (Japon)[5], approuvé par M. Ala (Perse)[6], soutient que les problèmes économiques ne peuvent trouver leur solution qu'avec la collaboration des pays non-européens, qui absorbent d'ailleurs une quantité importante de produits européens.

Cet état d'esprit est reconnu par les représentants des Puissances européennes, qui font, en séance plénière, des déclarations formelles. Le rapprochement économique, déclare M. Curtius (Allemagne)[7] « ne saurait être poursuivi que de concert avec les pays extra-européens ». « La création de groupements clos, dit M. Grandi (Italie)[8], pourrait nuire à la cause de la coopération, de la sécurité

1. Le préambule de la Convention place l'organisme nouveau « dans le cadre de l'œuvre économique de la Société des Nations »; le Conseil est visé au préambule *in fine*, à l'art. 1, n° 3; à l'art. 3, n^{os} 1 et 2; à l'art. 12, n° 1 et 2; à l'art. 15 *b*: aux art. 16 et 17; le Secrétaire général est cité aux art. 9 *a* et *b*, 14 et 15 *a*. Les statuts mentionnent le Conseil dans leur art. 23 et leur art. 66.
2. A. 1931, C. II, p. 35. — Cf. l'Hon. Hugh Guthrie (Canada) : A. 1931, P., p. 53.
3. A. 1931, C. II, p. 37.
4. *Ibid.*, p. 40.
5. A. 1931, C. VI, p. 9.
6. *Ibid.*, p. 10.
7. A. 1931, P., p. 89.
8. *Ibid.*, p. 41.

et de la paix plutôt que de la servir. » Enfin l'initiateur du mouvement d'Union européenne, M. Briand (France)[1], admet que « nous ne sommes plus au moment où il convient de compartimenter notre action. » M. Mayard (Haïti)[2] peut constater la convergence frappante des déclarations faites à cet égard.

Les données du problème apparaissent clairement. D'un côté il n'est pas douteux que les solutions concrètes tendent à prendre un caractère régional. D'autre part on sent très vivement les inconvénients et les risques de pareille tendance. Dans ces conditions, il est assez naturel de penser, avec M. Pusta (Estonie)[3] qu'il conviendrait de mettre un peu d'ordre dans l'action d'un organisme qui a procédé un peu empiriquement : cette « commission d'étude » a abordé des questions de fond et formulé des déclarations de grande portée, qui ne sont certainement pas de la nature des simples « études »[4]; ne conviendrait-il pas de régulariser cette pratique, et de mettre au programme de la Commission les modes possibles d'organisation de l'Union ? Il a certainement paru aux délégations qu'une telle entreprise avait peu de chances de succès dans l'incertitude de la situation présente.

Mais du moins les débats et les tentatives des années récentes ont permis à la philosophie du sujet de se dégager avec netteté. Et nous croyons bien que, tôt ou tard, l'évolution devra se faire selon les directives indiquées par M. Binchy (Irlande)[5] : Depuis la Conférence économique de 1927 qui se réunit et délibéra sur les bases d'une conception universaliste, les discussions économiques ont pris un caractère de plus en plus continental; et même après 1930, il y a eu tendance à passer du groupement continental européen) à des groupements régionaux plus limités. Ce qui est notable, c'est qu'une évolution parallèle a semblé se produire dans l'ordre du désarmement. Or on ne peut sans imprudence sacrifier ce qui a été fait; il doit s'agir d'une « évolution naturelle ». Force est donc de rectifier notre conception de la société internationale : celle-ci ne se compose pas seulement d'Etats particuliers, mais de « sociétés internationales petites ou grandes ». La Société des Nations doit s'efforcer d'exercer une influence sur ces arrangements régionaux. Sinon elle deviendra un cadre vide, en dehors duquel resteront les réalités de la vie internationale.

1. *Ibid.*, p. 70.
2. *Ibid.*, p. 76.
3. A. 1931, P., p. 46.
4. M. Pusta cite comme exemple la résolution 8 de la 2e session, c'est-à-dire la déclaration des ministres des affaires étrangères en faveur de la paix.
5. A. 1931, P., p. 96.

DEUXIÈME PARTIE

Les organes de la Société

(Art. 2 - 7)

Article 2

Les Commissions permanentes. — Le sentiment reste très fort, que la création d'un organe permanent constitue, en toute matière, un progrès décisif. C'est ainsi que M. de Madariaga (Espagne) déclare[1] que le mérite essentiel du projet de convention pour la *réduction des armements* est de créer une Commission permanente : « Le plus grand service que peut rendre la Société des Nations dans toutes les sphères où elle ira s'immiscer, ce sera de créer des institutions permanentes ». M. Beaubien (Canada) reprend[2] en 1931 l'idée qu'une Commission consultative permanente rendrait des services dans la question des *minorités*. Lord Lytton (Empire britannique) désirerait[3] que l'on instituât un Bureau consultatif permanent en matière *d'esclavage*; cependant comme l'analogie avec la Commission permanente des mandats a suscité quelques inquiétudes, il suggère seulement la reconstitution de la « Commission temporaire de l'esclavage », qui a cessé ses travaux en 1925, en réservant pour l'avenir le projet de création d'un organe permanent. Il est finalement décidé que le Conseil sera prié de nommer pour un an un Comité restreint d'experts.

Les rapports de l'Organisation internationale du Travail avec la Société des Nations. — L'incertitude qui se prolonge sur la véritable nature des rapports entre les deux institutions pourrait conduire à certaines modifications de la situation actuelle. C'est ainsi

1. A. 1931, P., p. 81. — Cf. *Supp.*, p. 35.
2. A. 1931, C. VI, p. 15.
3. A. 1931, C. VI, p. 16, p. 22 et 45.

que M. Chodzko (Pologne) a fait en septembre 1931 une suggestion[1] dans laquelle on peut voir un symptôme important : « Il conviendrait peut-être d'instituer une coordination des travaux de la Société des Nations et du Bureau international du Travail, en faisant désigner des rapporteurs généraux (si l'on peut faire usage de ce terme) dans toutes les grandes commissions pour coordonner les mesures visées dans les nombreux rapports de la Société et des autres organismes, avant de les soumettre à la décision du Conseil ou de l'Assemblée. »

La mort soudaine de M. Albert Thomas qui fut, comme on l'a dit, beaucoup plus que le Directeur, l'animateur véritable du Bureau pourrait précipiter une transformation, que le souci croissant des économies conduit à envisager. Mais il est clair qu'un rapprochement des deux organismes poserait de graves questions constitutionnelles, dont la solution précipitée risquerait d'aggraver le désordre, trop apparent déjà, de la vie internationale.

1. A. 1931, C. II, p. 18.

Article 3

L'Assemblée.

Il semble désormais admis, après quelques hésitations[1], que les Assemblées successives ne sont pas distinctes, mais constituent les sessions successives d'un même corps. Les procès-verbaux, qui s'appelaient d'abord « Actes de la (4e) Assemblée », s'intitulent désormais « Actes de la (12e) session ordinaire de l'Assemblée ». La continuité s'affirme d'ailleurs autrement que par des mots : la Commission de contrôle survit, chaque année, aux sessions de l'Assemblée; de même le Comité des cinq est chargé d'organiser, dans l'intervalle des sessions, les débats de l'Assemblée[2].

Assemblée et Conseil. — Certains faits récents précisent sur quelques points la délimitation de la compétence entre les deux corps.

Lorsque la 3e Commission eût décidé d'inviter à certains de ses travaux plusieurs Etats non membres, son président s'en remit au président de l'Assemblée pour la procédure à suivre « soit en recourant au Conseil, soit par toute autre voie. » M. Titulesco élimina la première suggestion et s'en expliqua ainsi[3] : « Soucieux de conserver intactes les prérogatives de l'Assemblée, votre Président a pensé que, lorsque celle-ci siège, il n'appartient pas au Conseil de transmettre une invitation qui émane d'elle. »

La Convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre assigne au Conseil certaines responsabilités. On se demanda s'il ne conviendrait pas de subordonner son entrée en vigueur à une acceptation du Conseil. « Après examen il a semblé qu'une telle déclaration était superflue : la Convention devant être approuvée par l'Assemblée, il a été reconnu que le Conseil aura à suivre ses dispositions[4]. »

C'est à propos surtout du conflit sino-japonais que s'est posée la question du partage de compétence. C'est d'abord en vertu de l'art. 11 que la Société fut saisie par le Gouvernement chinois, en septembre. La compétence exclusive du Conseil ne faisait aucun doute. Le président en exercice, M. Lerroux (Espagne), se borna, selon les

1. *Comm.*, p. 155.
2. A. 1931, P., p. 126.
3. A. 1931, P., p. 100.
4. A. 1931, C. III, p. 62 (Annexe 3).

précédents, à présenter à l'Assemblée un exposé du conflit et de l'action du Conseil[1]. M. Titulesco, président de l'Assemblée, répondit : « Il me semble que l'Assemblée estimera avec moi que le Conseil doit continuer à remplir sa mission pacificatrice et qu'il n'y a pas lieu, pour les deux parties en cause, ni pour les autres membres de l'Assemblée d'ouvrir une discussion sur l'exposé du Président du Conseil. » C'était l'évidence même; et il n'y eût ni débat ni vote.

Un problème bien plus difficile et tout neuf s'est trouvé posé lorsque le Gouvernement chinois, après avoir invoqué l'art. 15, demanda, le 12 février 1932, l'application de l'al. 9 de cet article, c'est-à-dire le transfert de compétence du Conseil à l'Assemblée[2]. Nous analyserons ci-dessous la situation ainsi créée, et nous aurons à nous demander si la mise en œuvre de l'art. 15 devait mettre fin à la procédure de l'art. 11, ce qui eût en fait dessaisi le Conseil au profit de l'Assemblée. Mais ce qui est certain, et que nous devons signaler dès maintenant, c'est que l'action du Conseil a paru rejetée au second plan, au moins pendant un certain temps.

Il se trouve ainsi qu'à plusieurs égards l'autorité du Conseil a semblé s'affaiblir. Peut-être les textes sont-ils en partie responsables de cette évolution; mais elle n'est, croyons-nous, ni conforme à l'esprit du Pacte, ni favorable au prestige de la Société. A notre sens, il appartient à l'Assemblée de fixer les directives générales, et au Conseil de résoudre les questions particulières.

La procédure des Commissions. — On comprend bien qu'il soit difficile de suivre rigoureusement les règles de procédure; mais il peut arriver parfois que le désir d'aller vite les fasse un peu trop négliger. M. de Castro (Uruguay) s'est plaint[3] que la 5e Commission ait voté le 18 septembre sur un rapport qui avait été distribué seulement vers la fin de la séance, alors que l'art. 17 par. 2 du Règlement de l'Assemblée dispose qu'en règle générale la distribution doit avoir lieu au plus tard la veille du vote. Il lui a été répondu[4] par M. Alâ (Perse), président, que les précédents en faveur de l'attitude adoptée le 18 sont fréquents, et que l'unanimité qui s'est réalisée couvre la procédure suivie. M. de Castro s'est plaint aussi que des votes importants aient eu lieu sans appel nominal, en dépit des art. 20 et 27 du Règlement. Le Président lui a répondu que la

1. A. 1931, P., p. 161.
2. *J. O.*, 1932, p. 361.
3. A. 1931, C. V, p. 35.
4. A. 1931, C. V, p. 41.

pratique admet le vote à mains levées, quand aucune délégation ne demande l'appel nominal.

M. Chodzko (Pologne) s'est joint à M. de Castro pour regretter la pression exercée par le Bureau de l'Assemblée pour hâter le travail des Commissions. « La sage procédure prévue dans le Règlement n'est pas appliquée, et cela simplement pour gagner un jour ou deux. Cette hâte tend à créer une atmosphère très pénible, préjudiciable au travail des Commissions comme à celui du Secrétariat. »

Article 4

Le Conseil.

Composition du Conseil.

La délégation britannique a proposé à l'Assemblée de 1931 de prier le Conseil de constituer un Comité spécial chargé d'étudier le mode d'élection au Conseil.

Lord Cecil a expliqué[1] devant la 1re Commission les motifs de la proposition de son Gouvernement. Etant donné la permanence de fait admise en faveur de l'Espagne et de la Pologne, l'attribution régulière à l'Amérique du Sud d'un des trois sièges renouvelables chaque année, et la constitution de plusieurs autres groupes dont l'influence détermine l'attribution des autres sièges, les Etats isolés n'ont aucune chance d'être élus. Cela n'est pas conforme à l'essence de la Société. D'autre part le mode actuel d'élection paraît favoriser, de façon peut-être fâcheuse, les manœuvres de couloir. En formulant sa proposition, le gouvernement britannique n'envisage d'ailleurs pas l'augmentation du nombre des membres du Conseil : celui-ci fonctionnerait sans doute encore mieux, s'il était moins nombreux.

Dans le Pacte primitif le Conseil, organe d'exécution, était peu nombreux et essentiellement composé des Puissances qui détiennenet les véritables possibilités d'action; on leur avait adjoint un nombre limité des représentants des autres Etats; dans ces conditions il pouvait se faire au Conseil un travail effectif. Au moment où le Conseil fut élargi, de bons prophètes, comme M. Struycken, avaient prédit que l'on verrait se constituer, en marge du Conseil, des réunions plus restreintes[2]. Ces réunions se sont multipliées, et il se pourrait que la transformation du Conseil fut aussi pour quelque chose dans la préférence donnée récemment à d'autres villes que Genève comme lieu de rencontre entre les dirigeants des grands pays.

Certes des revendications comme celles du Portugal et d'autres pays isolés sont légitimes; mais le danger qu'il y a à poser des questions de ce genre s'est manifesté en 1re Commission. Le Liberia a soutenu les droits de l'Afrique; la Chine a renouvelé sa revendica-

1. A. 1931, C. I, p. 15.
2. *Comm.*, p. 185.

tion d'un siège permanent. Un délégué a employé le plus fâcheux argument en affirmant que le Conseil ne fonctionnerait pas moins bien, s'il avait quinze membres au lieu de quatorze; l'année suivante on dirait : avec seize au lieu de quinze; et ainsi de suite. Le Conseil est déjà , remarquait M. Politis, « comme une petite Assemblée ». Si l'on cède aux revendications qui, toutes, peuvent invoquer quelque argument, il n'y aura bientôt plus aucune différence de composition entre le Conseil et l'Assemblée. Il est notable que la juste réclamation des puissances isolées ait provoqué, en même temps qu'un projet d'extension nouvelle du Conseil, une recrudescence des revendications « continentales ».

L'Assemblée[1] a invité le Conseil « à charger un Comité spécial d'étudier le système actuel des élections au Conseil et d'adresser un rapport, à une session ultérieure de l'Assemblée, sur toutes réformes qui pourront sembler souhaitables. » Le Vicomte Cecil, rapporteur, a déclaré : « Nous ne demandons pas que ce Comité travaille avec une hâte inconsidérée. « Si les termes de la résolution sont assez larges pour permettre au Comité d'envisager un élargissement du Conseil, le rapporteur a déclaré qu'à son avis « une telle modification n'est pas souhaitable. »

En lisant le texte de la résolution et les déclarations du rapporteur, on ne peut se défendre de reconnaître des indices qui font penser à 1926; aujourd'hui comme alors on se trouve en présence de revendications que l'on hésite à repousser franchement, mais qui font peser sur la structure de la Société une menace grave. A côté de ces revendications, il n'est peut-être pas inutile de rappeler la belle déclaration faite à l'Assemblée de 1931 par M. de Madariaga[2] : « L'Espagne libre, parlementaire et démocratique, désavoue et répudie le geste qu'un gouvernement usurpateur, ayant d'abord bâillonné l'opinion, a fait à Genève au moment de l'entrée de l'Allemagne... L'Espagne n'emploiera jamais, tant qu'elle restera sous le régime de la liberté, des méthodes de pression indignes d'elle pour occuper à l'Assemblée et au Conseil de la Société des Nations la place qu'elle croit utile d'occuper pour le plus grand service de la Société. »

Le 14 septembre[3], l'Assemblée nommait membres non permanents du Conseil la Chine (48 suffrages), le Panama (45) et l'Espagne (43).

1. A. 1931, P., p. 127.
2. A. 1931, P., p. 78.
3. A. 1931, P., p. 99.

Après avoir parlé de la composition, en quelque sorte constitutionnelle, du Conseil, il faut peut-être dire un mot de sa composition de fait. Dès la première année de son existence[1] il a émis le vœu que « la représentation des membres fût, autant que possible, assurée par les mêmes personnalités, de session en session. » La pratique s'est heureusement fixée en ce sens. Mais deux circonstances se sont rencontrées qui ont récemment rendu difficile le maintien de cet usage. De nombreux pays ont pris l'excellente habitude de se faire représenter par leurs ministres des affaires étrangères. D'autre part le Conseil s'est trouvé amené, par la prolongation du conflit sino-japonais, à siéger d'une façon presque continue depuis septembre 1931 jusqu'au moment même où nous écrivons ces lignes. On ne peut demander à un ministre des affaires étrangères d'abandonner pendant des mois la capitale de son pays. Il arrive donc par la force même des choses, que tel membre du Conseil se fasse représenter, au cours de la même session, par trois ou quatre délégués différents[2]. Cela n'est pas favorable à la continuité, à l'efficacité des travaux. La difficulté sera peut-être levée le jour où le poste de délégué permanent au Conseil sera considéré comme suffisamment important pour que tous les pays y délèguent, ainsi que certains pays le font déjà, un homme d'Etat de premier rang, dont cette fonction soit pourtant la tâche unique.

Attributions du Conseil.

Questions juridiques et questions politiques; le Conseil et la Cour : le projet austro-allemand d'union douanière. — Le 19 mars 1931 les gouvernements allemand et autrichien convenaient, par un protocole[3], « d'engager sans retard des négociations sur un accord en vue d'assimiler le régime de la politique douanière et commerciale de leurs pays » et fixaient par le même acte les directives selon lesquelles se ferait cet accord. Cet événement, préparé discrètement, souleva en Europe une émotion considérable; il apparut à plusieurs pays comme une violation des textes des traités de paix qui interdisent et à l'Allemagne et à l'Autriche tout acte « de nature à compromettre l'indépendance » de cette dernière (Traité de Saint-Germain, art. 88; cf. Traité de Versailles, art. 80).

1. *Comm.*, p. 169.

2. Par exemple, à la 65e session : *France* : M. Briand est suppléé par MM. P. E. Flandin, M. Petsche, R. Massigli; *Italie* : M. Grandi est suppléé par MM. Scialoja et Rosso; à la 66e session : *Empire britannique* : sir John Simon est suppléé par le Vicomte Cecil, le Très Hon. J. H. Thomas, et le marquis de Londonderry.

3. Texte dans *C. P. J. I.*, série A-B, n° 41, p. 92.

Par lettre du 10 avril 1931, M. Henderson, Secrétaire britannique aux affaires étrangères, soumettait au Conseil[1] le protocole en question, en raison des doutes « exprimés quant à la compatibilité du régime envisagé avec les obligations assumées par le Gouvernement autrichien aux termes des protocoles du 4 octobre 1922. » Ces protocoles sont ceux que l'Autriche signa lors des efforts de restauration financière conduits sous les auspices de la Société des Nations; nous verrons ci-dessous quels sont leurs rapports avec les textes précités des traités de paix, que la démarche du Gouvernement britannique avait peut-être tort de faire passer à l'arrière plan. Le Conseil se trouvait ainsi saisi non point en vertu d'un texte spécial du Pacte, ni même en vertu de la compétence générale que lui attribue l'art. 4, mais en raison de cette circonstance spéciale que les protocoles invoqués avaient été négociés sous ses auspices.

A la séance du Conseil du 18 mai[2], M. Henderson, tout en notant que la question soulevait d'importants problèmes d'ordre économique et d'ordre politique, émit l'opinion que « l'aspect du problème dont le Conseil devait s'occuper ce matin-là était essentiellement de nature juridique, et il proposa de demander un avis consultatif à la Cour permanente de justice. Son discours trahit la préoccupation d'éviter une discussion générale immédiate, qui aurait pu conduire à une impasse. Il s'agissait d'abord de gagner du temps; et cela ne doit pas être perdu de vue, si l'on veut juger équitablement la procédure suivie.

M. Briand (France) eût soin de réserver les droits qui appartiendraient au Conseil, lorsque la Cour aurait rendu son avis : « Je me félicite d'avoir entendu dire tout à l'heure que des problèmes d'ordre divers, économiques et même politiques, étaient posés par l'initiative austro-allemande. Je suis d'accord avec M. Henderson pour penser qu'en ce moment nous sommes saisis d'un problème essentiellement juridique ; mais personne ne contestera que, par delà ce problème, il s'en pose d'autres, qui dérivent de considérations d'ordre économique ou de préoccupations d'ordre politique, que le Conseil, le moment venu, aura à examiner. » M. Grandi (Italie) formula, quoique moins expressément, la même thèse.

Le Dr Curtius (Allemagne) déclara au contraire : « Si nous consentons à soumettre à la Cour la question de droit, il n'est pas admissible, à mon avis, d'aller encore plus loin et de soulever devant le Conseil un débat sur le point de savoir si le projet germano-autri-

1. *J. O.*, 1931, p. 1160 (Annexe 1283).
2. *J. O.*, 1931, p. 1068 (63e session du Conseil).

chien trouble ou non la bonne entente et même la paix en Europe[1]. Où en viendrions-nous au Conseil si, après avoir réglé le côté juridique des conventions économiques, il fallait encore les examiner pour établir si elles apparaissent désirables ou non à certaines Puissances? »

A cette audacieuse tentative faite pour détacher le problème de ses données concrètes, M. Benès (Tchécoslovaquie) répondit en montrant avec vigueur la solidarité des éléments juridiques et économiques; discrètement, il rectifiait la façon dont le gouvernement britannique avait engagé la procédure et déclarait que l'espèce relève « incontestablement de la compétence du Conseil, en vertu du Pacte et des traités en vigueur. » Il est impossible de négliger les circonstances économiques et politiques, puisque, « au moment où l'on a établi les textes des traités, on a pensé à tout cela. »

M. Marinkovitch (Yougoslavie) soutint l'applicabilité de l'art. 11 et affirma qu'en l'absence de tout texte spécial le Conseil pourrait s'occuper du protocole austro-allemand, s'il paraît menacer la paix. Le Dr Curtius répliqua en termes assez vifs, en se plaçant sur le terrain de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans un effort de conciliation, M. Briand admit que l'art. 11 pourrait être invoqué, mais qu'on n'y devrait recourir qu'après mûre réflexion.

La demande d'avis consultatif fut adoptée par le Conseil à l'unanimité.

Vu l'urgence et la gravité de la question, la Cour se réunit le 20 juillet, en dépit du vœu qu'elle avait formulé, lors de la révision de son Règlement[2] en 1931, de n'être pas convoquée entre le 1er juillet et le 1er octobre. Le 3 septembre, deux jours avant la prononciation de l'avis, le vice-chancelier d'Autriche et le ministre des affaires étrangères d'Allemagne déclaraient[3], devant la Commission d'étude pour l'Union européenne, qu'ils renonçaient à poursuivre le projet d'union douanière. Ainsi se trouvaient heureusement écartées de redoutables éventualités. Mais on peut avoir le sentiment qu'une telle démarche, qui ne dessaisissait ni la Cour ni le Conseil, mais qui privait indirectement l'avis de la Cour et la décision du Conseil de la plus grande part de leur importance, ne témoignait pas d'une extrême déférence à l'égard de ces deux grands corps.

La Cour rendit son avis le 5 septembre; le 7, le Conseil en prenait

1. Cette formule fait songer à l'art. 11 du Pacte.
2. *C. P. J. I.*, série D, n° 1, 2e éd.
3. *J. O.*, 1931, p. 2185.

acte, et, vu les déclarations du 3, « constatait qu'il ne pouvait plus y avoir lieu pour lui de poursuivre l'examen de ce point de son ordre du jour[1] ».

Il est, au contraire, très important pour le commentateur de réfléchir aux circonstances dans lesquelles l'avis de la Cour a été rendu. Nous pouvons en effet y saisir sur le vif les difficultés auxquelles expose la distinction du juridique et du politique, lorsque le Conseil demande l'avis de la Cour.

Des quinze juges qui siègeaient le 15 septembre, huit[2] ont admis que le protocole d'union douanière est incompatible avec le protocole de 1922; six[3] des juges de cette majorité ont admis en outre qu'il est incompatible avec l'art. 88 du traité de Saint-Germain; un septième[4]a fait un exposé distinct de ses motifs, estimant que l'incompatibilité véritable est entre le projet et l'art. 88, dont le protocole de 1922 n'est qu'une application. Une minorité de sept juges[5] a formulé une opinion dissidente : après avoir déclaré que la Cour n'a pas à s'occuper de considérations ni de conséquences politiques, ils admettent que, du point de vue juridique, il n'y a pas d'incompatibilité entre le projet austro-allemand et les textes invoqués contre lui.

Avec une extrême habileté, les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche se sont, depuis l'origine de l'affaire, efforcés de poser le problème en termes techniques et abstraits, comme s'il s'agissait de juger théoriquement la compatibilité soit d'un régime d'union douanière, soit des dispositions littérales du protocole du 19 mars avec la notion juridique d' « indépendance ». Le partage de compétence entre le Conseil et la Cour facilitait la présentation devant la Cour d'une argumentation de cet ordre, puisqu'il semble conforme à l'art. 14 d'admettre que la Cour est saisie de points purement juridiques, le Conseil restant compétent pour le côté politique des questions.

Mais en notre espèce éclate avec évidence l'impossibilité de ce partage. Ici nous ne pouvons mieux faire que de rappeler les points essentiels de la lumineuse démonstration faite par M. Anzilotti[6]. Les articles 80 du traité de Versailles et 88 du traité de

1. *Ibid.*, p. 2069 (64e session du Conseil).
2. *C. P. J. I.*, série A-B, n° 41, p. 53. Ces huit juges sont : MM. Anzilotti (Italie), Guerrero (Salvador), Rostworowski (Pologne), Fromageot (France), Altamira (Espagne), Urrutia (Colombie), Negulesco (Roumanie) et de Bustamante (Cuba).
3. MM. Guerrero, Rostworowski, Fromageot, Altamira, Urrusia, Negulesco.
4. M. Anzilotti.
5. MM. Adatci (Japon, Président de la Cour), Kellogg (Etats-Unis), Rolin-Jacquemyns (Belgique), Cecil Hurst (Grande-Bretagne), Schucking (Allemagne), van Eysinga (Pays-Bas) et Wang (Chine).
6. *C. P. J. I.*, série A-B, n°41, p. 56, 57, 61, 63, 67, 72.

Saint-Germain, dont le protocole de Genève n'est qu'un rappel et une application, ont une signification toute politique et spéciale. Ils furent adoptés « dans le dessein d'assurer l'existence de l'Autriche contre le danger d'une incorporation dans le Reich allemand ». L'idée fondamentale est que « l'existence de l'Autriche est un élément essentiel de l'ordre politique créé par les traités de paix ». On a donc voulu s'assurer que l'Autriche n'accomplirait pas, sans le consentement du Conseil, des actes qui mettraient en danger son indépendance, — même s'ils la laissaient, formellement, intacte[1]. La véritable question est donc une question de fait : il faut « se demander si, vu, d'un côté, la position respective de l'Allemagne et de l'Autriche, vu, de l'autre côté, les conséquences que produirait l'union douanière sur la vie économique de l'Autriche, il est raisonnable de prévoir qu'il en résulterait une situation dangereuse pour l'indépendance de ce pays... Ce n'est pas le droit pour l'Autriche de contracter une union douanière quelconque qui est en cause... C'est *cette* union douanière et *cette* union douanière seulement qui est en cause. »

Qu'est-ce à dire, sinon qu'en s'obstinant à séparer des circonstances politiques concrètes tels problèmes juridiques abstraits, on écarte la vraie question, celle qu'a visée l'art. 80 du traité de Versailles et, après lui, l'art. 88 du traité de Saint-Germain et le protocole de 1922. Mais alors il n'y a, comme le dit M. Anzilotti[2], que deux attitudes possibles : ou bien admettre que, devant la prédominance des éléments politiques, la Cour doit se déclarer incompétente pour laisser parler le Conseil; ou bien, si la Cour reste saisie, accepter franchement qu'elle tienne compte des circonstances politiques, qui sont la substance même du débat.

La vérité, c'est qu'en l'espèce, dans une question aussi manifestement politique, c'est le Conseil qui avait compétence. Des raisons d'opportunité, le souci de gagner du temps l'ont conduit à consulter la Cour; mais il a mis celle-ci dans une situation singulièrement embarrassante[3].

Procédure

Les modes d'action du Conseil dans l'intervalle des sessions. — Les incidents du conflit sino-japonais ont donné au Président en exer-

1. Tel est l'objet propre de la seconde disposition de l'art. 88.
2. *L. c.*, p. 68.
3. Les juges de la minorité ont pu aisément relever (*l. c.*, p. 81 sqq) la faiblesse du considérant principal (*l. c.*, p. 52) sur lequel se fonde l'avis de la Cour.

cice de multiples occasions d'exercer les fonctions que la tradition lui a conférées[1].

Mais il y a des cas dans lesquels il peut paraître utile d'associer à son action les autres membres du Conseil, sans pourtant convoquer celui-ci. Par une résolution du 30 septembre 1931, le Conseil[2], « en vue de faire face aux décisions urgentes qui peuvent être commandées par la situation, autorise son président, d'accord avec son rapporteur pour les questions financières (et après consultation du président du Comité financier), à *proposer individuellement aux membres du Conseil* l'adoption de telles mesures qui lui paraîtraient répondre à la situation. » M. Massigli (France) a souligné l'intérêt de cette innovation.

Pouvoirs d'un Comité du Conseil. — On sait[3] le rôle qu'ont pris, dans la procédure du Conseil, les délibérations des Comités, tantôt restreints, tantôt très larges. Lorsque le Conseil est saisi d'une question litigieuse, il est naturel et nécessaire qu'il délibère parfois en l'absence des parties; sa pratique a été fixée en ce sens lors du différend bulgaro-grec de 1925. Mais ce Comité du Conseil peut-il faire plus que d'examiner l'affaire?

Le 16 février 1932, le Président du Conseil adressait[4], au nom des membres du Conseil autres que les représentants de la Chine et du Japon[5], un appel au Gouvernement japonais, au sujet des événements de Changhaï. L'appel était adressé à une seule des parties; il citait l'art. 10 du Pacte, le Pacte de Paris, le Traité de Washington dit des neuf Puissances; il déclarait que, « devant l'opinion publique du monde, le Japon a l'immense responsabilité de se montrer juste et modéré dans ses rapports avec la Chine. »

La lettre d'envoi de la réponse japonaise[6] est d'un ton courtois, mais très ferme : « J'espère ne pas être mal compris, dit le ministre des affaires étrangères, si je me permets de déplorer la pratique de plus en plus fréquente qui substitue aux discussions du Conseil de la Société des Nations les discussions d'un Comité restreint, quelle que soit sa composition. Cette pratique semble n'être conforme ni à l'esprit, ni à la lettre du Pacte; celui-ci implique que les discussions

1. Par exemple, *J. O.*, 1931, p. 2484 (Appel aux parties, 9 octobre 1931), p. 2521 (Appel aux parties, 6 novembre 1931), p. 2523 (Appel aux parties, 11 novembre 1931); *J. O.*, 1932, p. 283-4 (Application de la résolution du 10 décembre 1931 : composition de la Commission d'étude).
2. *J. O.*, 1931, p. 2300.
3. *Comm.*, p. 209 et p. 218.
4. *J. O.*, 1932, p. 383.
5. Il faut lire sans doute : « autres que la Chine et le Japon ».
6. *J. O.*, 1932, p. 384.

soulevées, dans chaque cas soumis au Conseil, auront lieu en présence de tous les membres, sans égard au poids que l'on peut attribuer à leurs voix respectives dans la décision finale. » Le public risque de confondre ces délibérations irrégulières avec les délibérations du Conseil lui-même. Aussi le Japon, refusant de reconnaître au Comité du Conseil un pouvoir propre, adresse-t-il sa réponse aux auteurs de l'appel pris individuellement.

Il faut, semble-t-il, distinguer. Il est normal, avons-nous dit, que les efforts du Conseil pour élaborer une solution se déroulent partiellement hors la présence des parties. Mais il faut éviter que cette pratique aboutisse à éliminer celles-ci de la délibération, ce qui transformerait en fait le Conseil en une sorte de tribunal, contrairement à l'intention et au vocabulaire du Pacte. En outre et surtout il est difficile d'admettre que le Conseil puisse prendre une véritable décision en l'absence des parties, — même dans le cas où leurs voix ne devraient pas être comptées. Or l'appel des Douze était une démarche de portée politique grave. En définitive nous croyons que les comités de Conseil ne peuvent faire régulièrement qu'une besogne préparatoire.

Article 5

La règle de l'unanimité. Les exceptions à cette règle.

Nous avons parlé plus haut[1] du débat qui s'est élevé au Conseil, en octobre, lorsqu'il s'est agi d'adresser aux Etats-Unis une invitation à siéger : s'agissait-il d'une simple question de procédure?

Sur un autre point extrêmement important l'opinion reste divisée[2]. Le Conseil peut-il demander à la simple majorité un avis de la Cour permanente de Justice internationale? C'est à l'unanimité qu'a été votée la demande d'avis dans l'affaire du projet austro-allemand d'union douanière[3]. Mais le nombre des cas dans lesquels le Conseil songe à prendre l'avis de la Cour augmente sans cesse[4]; et d'un moment à l'autre la très grave question des conditions de vote de la demande peut se trouver posée dans une situation telle qu'on ne puisse esquiver la difficulté. C'est peut-être actuellement un des points cruciaux sur lesquels la structure générale de la Société soit en cause.

La Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre décide[5], dans son art. 7, que, sauf mention contraire, les décisions et recommandations du Conseil seront obligatoires, si elles ont recueilli l'unanimité des voix, le vote des parties engagées dans le différend ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité.

1. Sous l'art. 1er.
2. *Comm.*, p. 233.
3. *J. O.*, 1931, p. 1079.
4. Depuis la publication de notre *Supplément de* 1931, toutes les décisions de la Cour ont été des *avis consultatifs* : *C. P. J. I.*, série A-B, nos 41, 42, 43, 44, 45. Le prochain fascicule sera, il est vrai, consacré à un arrêt : celui que la Cour vient de rendre dans la question des zones franches.
5. A. 1931, P., p. 242. V. ci-dessous, sous l'art. 11.

Article 6, Al. 1-4

Le Secrétariat

La réorganisation du Secrétariat.

L'Assemblée de 1930, après avoir résolu[1] la plupart des questions relatives à la réorganisation du Secrétariat, avait laissé ouvert le problème de la « haute direction », dont l'examen fut confié à une « nouvelle Commission des Treize. » Les difficultés se sont trouvées récemment accrues à la fois par l'intensité de la crise économique qui a paru à beaucoup de délégations imposer des réductions budgétaires massives et par l'intention de Sir Eric Drummond de quitter dans un avenir proche la direction du Secrétariat.

Le Comte Carton de Wiart, président et rapporteur de la nouvelle Commission des Treize, a expliqué[2] en 4e Commission qu'aucune majorité n'a pu se former ni pour la suppression, ni pour l'augmentation du nombre des sous-secrétaires généraux. La Commission des Treize n'a donc pu proposer qu'une solution d'attente : le maintien du régime actuel pendant trois ans avec, dans les nouveaux contrats relatifs à de hauts postes, une clause de dénonciation, sur préavis d'un an, pour le cas de départ du Secrétaire général. C'est cette solution provisoire qui a été adoptée[3]. Pour le difficile problème du mode de recrutement, l'Assemblée de 1931 confirme en somme la jurisprudence en décidant qu' « il importe de prendre, *en premier lieu*[4], en considération les connaissances et les aptitudes du candidat..., tout en tenant compte de la représentation de différentes cultures[5]. »

On ne saurait dissimuler que, devant la 4e Commission les discussions relatives au Secrétariat ont eu quelque âpreté. Le sentiment de certains partisans sincères de la Société — qu'en période de crise économique les fonctionnaires de la Société et des organisations autonomes devraient consentir à une réduction de leurs

1. *Supp.*, p. 46.
2. A. 1931, C. IV, p. 22.
3. A. 1931, P., p. 150.
4. Souligné dans le texte.
5. Cf. les déclarations de M. Rappard (Suisse) : « On demande aux chefs responsables des organisations internationales deux choses contradictoires : le maximum de rationalisation administrative et le maximum d'internationalisation. » (A. 1931, C. IV, p. 16). Dans le même sens M. Osusky (*Ibid*, p. 20).

traitements — s'est malheureusement conjugué avec les attaques venimeuses qui ne manquent pas d'être dirigées contre le personnel du Secrétariat dès qu'une occasion se présente. Les conversations officieuses n'ont pas abouti. D'autre part il était tout à fait évident qu'aucune atteinte ne pouvait être portée aux engagements contractuels de la Société. Sur mandat formel de la 4e Commission, la Commission de contrôle avait suggéré un aménagement différent des congés annuels[1]; mais les déclarations de son président, M. Osusky, ont montré qu'elle faisait à contre-cœur de telles propositions, qui ont été finalement retirées.

Article 6, Al. 5

Les finances de la Société.

Barème de répartition des dépenses. — D'après la résolution adoptée par l'Assemblée en 1928, la Commission de répartition des dépenses aurait dû présenter en 1932 un nouveau barème[2]. Etant donné les difficultés d'une revision en pleine période de crise, l'Assemblée de 1931 a estimé qu'il y avait lieu de remettre à 1934 l'élaboration de ce projet[3]; mais cette décision ne fut pas prise sans qu'il y ait eu en 4e Commission des discussions assez vives, certains membres insistant pour une réduction immédiate de leurs contributions[4].

Contributions arriérées. — Selon les explications fournies par M. Rappard (Suisse), rapporteur[5], en 1931 quatorze Etats se trouvaient en retard, dont huit pour plus d'une contribution; la somme due était de 14 millions (de francs-or), dont 9 par « un grand pays dont la situation a toujours été particulièrement pénible au cours de ces dernières années. »

En outre il y a lieu de mettre à part la situation de la République Argentine; on sait que ce pays, sans avoir quitté la Société, s'abstient de participer à ses travaux; pendant huit ans il a régulièrement payé; mais depuis deux ans le nouveau Président a estimé que ses pouvoirs ne lui permettent pas de verser des contributions qui n'ont pas été autorisées par le Parlement. M. Rappard a

1. A. 1931. C. IV, p. 145 et p. 53.
2. *Comm.*, p. 256.
3. A. 1931, P., p. 154.
4. A. 1931, C. IV, p. 58.
5. A. 1931, P., p. 146; cf. C. IV, p. 47.

remarqué que, parmi les Etats en retard, il n'y a pas d'Etat européen. « C'est, a-t-il ajouté, que la Société des Nations, qui est aujourd'hui reconnue comme étant indispensable à la vie collective des Etats européens, ne l'est pas encore au même degré au delà des mers. »

Conditions particulières du financement de la collaboration accordée à la Chine par la Société des Nations. — Les solutions adoptées à ce sujet[1] ne laissent pas de surprendre un peu : *a*) la Commission de contrôle « n'a pas voulu faire d'objection à l'inscription au budget de 1932 du nouveau crédit de 480.000 francs-or pour liaison avec la Chine », étant donné les assurances formelles du Gouvernement chinois au sujet du paiement de ses cotisations; *b*) le Conseil prélève sur le crédit « Dépenses imprévues » (art. 3 du Budget de 1931) 200.000 francs; ce qui n'est peut-être pas tout à fait conforme à l'objet de cette rubrique[2]; la Commission de contrôle a pourtant accepté ce prélèvement; *c*) en cas d'insuffisance de ces ressources, la Commission de contrôle a admis l'utilisation d'une partie des arriérés que le Gouvernement chinois doit verser au cours de 1931, cela naturellement sauf approbation de l'Assemblée; cette solution fait songer à l'emploi qui a été fait, par la plupart des Puissances créancières, d'une partie de l'indemnité Boxer dans l'intérêt de la Chine.

Pouvoirs respectifs de l'Assemblée et du Conseil. — Au cours de l'examen du dernier budget, la 4e Commission s'est trouvée devant une question de principe[3]. L'art. 32 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale décide que « le traitement du greffier est fixé par le Conseil sur la proposition de la Cour ». Une décision ayant été prise en vertu de ce texte, M. Hammarskjöld, greffier de la Cour, fit à la 4e Commission la déclaration suivante : « La récente décision du Conseil règle définitivement, au point de vue de la Cour, les aspects juridique et administratif de la question. D'autre part l'Assemblée, dans l'exercice de ses pouvoirs budgétaires, peut certainement, si elle le juge bon, refuser les crédits nécessaires pour l'exécution de cette décision[4]. » Il ajoutait d'ailleurs que, pour éviter qu'une question constitutionnelle fût posée au sujet d'un intérêt qui lui était personnel, il renonçait au bénéfice du crédit inscrit à son profit dans le budget de 1932.

1. *J. O.*, 1931, p. 1173 et p. 1141.
2. *Comm.*, p. 277.
3. A. 1931, C. IV, p. 36.
4. M. Hammarskjold a tenu à bien préciser (p. 48) que la Cour et la Commission de contrôle sont entièrement d'accord sur les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée.

M. Politis (Grèce), président de la 4e Commission, fit remarquer qu'il n'y aurait qu'une solution possible de la difficulté de droit : ce serait « de faire voter par l'Assemblée une résolution priant le Conseil de ne pas faire usage de l'art. 32 du Statut ou de textes analogues lui donnant le droit de fixer des traitements sans soumettre au préalable la question, tout au moins pour avis, à la Commission de contrôle et à la 4e Commission. » M. Osusky (Tchécoslovaquie) président de la Commission de contrôle, rappela que « le Conseil, respectueux de la souveraineté de l'Assemblée en matière budgétaire, a demandé l'avis de la Commission de contrôle, s'est inspiré de son rapport et soumet le sien à l'approbation de l'Assemblée. » Consultée de nouveau, la Commission de contrôle confirma[1] l'avis qu'elle avait antérieurement donné au Conseil et prit acte de la renonciation de M. Hammarskjöld. Un rapport conforme fut adopté par l'Assemblée[2].

Conditions d'acceptation des dons. — Il est admis que la Société ne peut accepter des dons que dans la mesure où ceux-ci n'ont pas de signification politique; le comte Carton de Wiart (Belgique) a rappelé[3] ce principe au cours de la discussion des crédits relatifs à l'esclavage; et M. Osusky a déclaré[4], que, dans l'opinion de la Commission de contrôle, l'esclavage a un aspect politique; l'activité de la Société en cette matière fait craindre à certaines délégations un « contrôle », une « intervention » dans la vie des Etats. Sans que la question semble avoir été formellement tranchée en 4e Commission M. Loudon (Pays-Bas), rapporteur, a déclaré[5] que les frais du Comité projeté pourraient, d'après les déclarations de la délégation britannique, être réduits à 10.000 francs-or, « attendu que le Gouvernement britannique disposait, dans le même but, en cas de besoin, d'une somme provenant de source privée ».

Les propositions de réduction des dépenses. — C'est un très vieux débat[6] que celui qui oppose les partisans d'une réduction systématique des dépenses de la Société aux partisans d'un budget généreux; mais la crise économique et les embarras financiers qu'elle a causés presque partout ont donné aux partisans de la réduction un argument très fort. Sir Thomas Wilford (Nouvelle-

1. A. 1931, C. IV, p. 107.
2. A. 1931, P., p. 152.
3. A. 1931, C. IV, p. 41.
4. Rapport : *ibid.*, p. 109.
5. A. 1931, P., p. 132.
6. *Comm.*, p. 279.

Zélande) a déclaré[1] qu'il avait sur ce point des instructions formelles; il a ajouté, reprenant une thèse connue, que, dans la pensée de son gouvernement, la Société des Nations, en s'appliquant à des tâches secondaires, se détourne de sa principale mission. M. Collins (Australie) a soutenu la même thèse[2].

Disons un mot d'abord d'un point spécial, sur lequel on concevrait difficilement qu'il y eût divergence d'opinion. Pour les crédits relatifs à la construction des nouveaux bâtiments de la Société l'Assemblée de 1931 s'est trouvé en présence d'une éventualité de dépassement des devis de l'ordre de 7 à 8 millions de francs-or[3]. Le rapporteur de la 4e Commission, M. Boheman (Suède), après avoir précisé les successifs dépassements et perspectives de dépassement, a eu bien raison de dire que la question est grave, parce qu'elle engage le prestige de la Société. Parmi les explications de ce fâcheux état de choses, il a mentionné le fait que la Société a voulu confier la construction de ses édifices « à une association de cinq architectes de nationalités différentes »; et nous saisissons ici une des conséquences néfastes de cet état d'esprit qui sacrifie les intérêts fondamentaux de la Société à la préoccupation d'équilibrer les influences nationales. Mais, quelles que soient les causes, la Société se devait de réagir énergiquement; et l'on doit approuver l'Assemblée d'avoir affirmé sa volonté de maintenir en principe le devis adopté l'année précédente, et donné mission à sa Commission de contrôle de soumettre au Conseil un programme répondant à cette volonté, *sans exclure « l'examen du sort du contrat passé avec les architectes »*.

Quant à la volonté d'opérer une réduction générale des dépenses, elle a presque rallié l'unanimité des délégations. Dès le 14 septembre, le Président de la 4e Commission a soumis à l'Assemblée, qui l'a adoptée à l'unanimité[4], une résolution demandant aux Commissions de limiter et, si possible, de réduire le programme des travaux susceptibles d'entraîner des dépenses. Cette ferme volonté a permis à la Commission de contrôle d'opérer une réduction de 2.604.000 francs-or : le budget a été ramené de 36.038.116 fr. à 33.687.994 fr. Si l'on en soustrait les 4 millions de dépenses extraordinaires pour la conférence du désarmement, le budget apparaît inférieur d'environ 2 millions à celui de l'année précédente. Les réductions ont porté sur les frais des commissions, les frais d'impression, les indemnités

1. A. 1931, P., p. 65.
2. A. 1931, P., p. 83.
3. A. 1931, P., p. 154; cf. C. IV, p. 140.
4. A. 1931, P. p., 98.

de déplacement, les traitements et indemnités non contractuels[1]. A ces mesures relatives à 1932, il faut juxtaposer l'invitation adressée[2] par l'Assemblée aux fonctionnaires de la Société de restreindre dans la mesure du possible les dépenses à engager jusqu'à la fin de l'année 1931.

Il faut espérer que cet effort d'économie donnera quelque apaisement aux pays qui se trouvent devant de graves difficultés financières. Mais il serait déplorable que la crise économique servit de prétexte à une limitation des activités de la Société. Et nous ne voudrions pas abandonner cette question sans avoir cité la remarque frappante de M. de Madariaga (Espagne[3]) : « Si les nations du monde avaient bien voulu envoyer au Trésorier du Secrétariat de la Société, en 1930, 5 %, rien que 5 % de ce qu'elles ont dépensé en 1930 pour leur défense nationale, et si ce Trésorier avait placé cette somme à 5 %, ces 5 % de 5 % auraient suffi et suffiraient à soutenir la Société des Nations, le Bureau international du Travail et la Cour permanente de Justice internationale pendant tout le reste de l'histoire du monde. »

1. A. 1931, P., p. 154; rapport de M. Boheman (Suède), p. 246 (ou *J. O.* 1931, p. 1903).
2. A. 1931, P., p. 147.
3. A. 1931, P., p. 81.

Article 7

De temps à autre s'affirme soit par des décisions, soit par des suggestions la personnalité juridique et morale de la Société des Nations.

Au cours du débat relatif aux communications en temps de crise, M. François (Pays-Bas) déclare[1] que son gouvernement tient à attirer l'attention sur l'intérêt qu'aurait la Société des Nations à disposer d'un *emblème* ou d'un signe distinctif spécial, permettant de reconnaître les engins de transport utilisés par elle, et qui pourrait être employé en d'autres occasions.

M. de Madariaga (Espagne) ayant demandé que les agents de la Société, lorsqu'ils sont en mission, fussent munis de pièces d'identité établies par le Conseil et non par leurs pays d'origine, M. Haas, secrétaire général de l'organisation des communications et du transit ,déclare : « S'il s'agit d'agents de la Société, ils sont munis de lettres de mission signées par le. Secrétaire général; s'il s'agit de membres de délégations, ils sont munis de pièces d'identité fournies par les Gouvernements. »

1. A. 1931, C. III, p. 9.

TROISIÈME PARTIE

Du maintien de la Paix

(Art. 8 - 17)

Article 8

La réduction des armements

Préparation de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

Le Conseil avait, dès sa 62e session, en janvier 1931, décidé que la Conférence se réunirait à Genève le 2 février 1932[1]; au cours de sa 63e session il choisit[2] pour président de la future conférence M. Henderson, alors secrétaire britannique aux affaires étrangères; et celui-ci, bien qu'il eût cessé d'exercer dans son pays ces fonctions, n'en assuma pas moins la charge de la présidence. Outre les membres de la Société, il fut admis que l'Afghanistan, le Brésil, Costa-Rica, les Etats-Unis d'Amérique, l'Egypte, l'Equateur, le Mexique (depuis devenu membre), la Turquie, et l'Union des républiques soviétistes socialistes seraient invités.

Réunion préalable des renseignements. — Il fut décidé en mai 1931 que le Secrétariat publierait, avant la Conférence, une édition spéciale de l'Annuaire militaire.

L'application en la circonstance, de l'al. 6 de l'art. 8 relatif à l'échange entre membres de la Société des renseignements relatifs à leurs armements, a donné lieu à de vifs débats. L'Allemagne proposa[3] de faire adresser aux gouvernements un questionnaire appro-

1. A vrai dire la date du 2 février n'est pas littéralement conforme à la résolution du Conseil : celle-ci parlait du mardi qui suivrait la fin de la session du Conseil dont l'ouverture était prévue pour le 25 janvier; or, en raison du conflit sino-japonais, la session du Conseil n'était pas close le 2 février.
2. *J. O.*, 1931, p. 1129.
3. *J. O.*, 1931, p. 1098.

prié; le Dr Curtius estimait qu'il y avait lieu de tenir compte des « réserves instruites » et qu'il fallait connaître tout le matériel soit en service, soit en dépôt (spécialement l'artillerie lourde et les tanks). De son côté le gouvernement britannique proposait que les renseignements fussent fournis d'après un formulaire uniforme ayant pour base les tableaux du projet de convention établi par la Commission préparatoire. Le gouvernement français acceptait en principe la proposition britannique, avec quelques réserves.

M. Yoshizawa (Japon) déclare que trois principes devraient être admis : uniformité, universalité, simultanéité.

M. Lerroux (Espagne), rapporteur, propose en fin de débat[1] l'adoption de la proposition britannique, sous réserve des explications données au Conseil; il espère qu'on se rapprochera autant que possible des principes formulés par le délégué japonais. Enfin il est entendu que les renseignements seront réunis pour la commodité de la conférence et « ne préjugent en aucune manière de la méthode que la conférence pourra adopter pour donner effet à l'art. 8 du Pacte. » Le rapport est adopté par le Conseil, l'Allemagne s'abstenant.

En septembre l'Assemblée dut constater que, sur soixante-trois gouvernements invités à la conférence, vingt-cinq seulement avaient communiqué des renseignements sur l'état de leurs armements; elle pria le Conseil d'inviter les gouvernements à faire parvenir leurs réponses avant le 1er novembre[2].

Trêve des armements. — Le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse présentèrent le 11 septembre[3] un projet de résolution selon lequel l'Assemblée prierait le Conseil d'insister auprès des gouvernements pour obtenir qu'en attendant le résultat de la conférence, ils s'abstiennent de toute mesure tendant à une augmentation du niveau actuel de leurs armements.

La délégation italienne mit en avant[4] un projet beaucoup plus précis, qui fut développé en 3e Commission par le général de Marinis : pour les armements terrestres, il n'y aurait aucune augmentation des chiffres de dépenses déjà votées pour l'année en cours; pour les armements navals, on ne mettrait sur cale aucun navire; pour les armements aériens, on ne construirait aucun nouvel appareil d'aviation militaire, sauf pour remplacement d'appareils mis hors de service. La trêve serait conclue pour un an, sous la

1. *Ibid.*, p. 1142.
2. A. 1931, P., p. 161; résolution conforme du Conseil : *J. O.*, 1931, p. 2305.
3. A. 1931, P., p. 76.
4. A. 1931, C. III, p. 33.

forme d'un « gentlemen's agreement », incorporé dans des déclarations solennelles de chaque gouvernement.

Cette proposition souleva de très vives objections. M. Sato (Japon) fit remarquer qu'elle n'était pas d'accord avec le traité naval de Londres. M. Wilson (Etats-Unis) nota les difficultés de la proposition concernant le remplacement et la notion même de construction « en cours ». M. Massigli (France) déclara : « Ce n'est sans doute qu'un effet du hasard si cette proposition donne à certaines négociations difficiles en cours depuis de longs mois une solution provisoire, toute à l'avantage d'une des parties en cause. » De toute manière, il apparut impossible d'improviser une résolution ayant une précision technique. Et l'on fut ainsi ramené au projet des cinq puissances.

A la suite de sa 3e Commission, l'Assemblée[1] pria le Conseil d'insister auprès des gouvernements convoqués à la Conférence « pour que, sans préjuger les décisions de la conférence, ni les programmes ou propositions que chaque gouvernement y présentera, les gouvernements s'abstiennent de toute mesure visant à une augmentation de leurs armements »; les gouvernements devaient être invités à « déclarer, avant le 1er novembre 1931, s'ils sont prêts pour la durée d'une année à partir de cette date, à accepter une telle trêve des armements ».

Le 2 octobre, le Secrétaire général envoyait aux Etats la communication prévue par l'Assemblée et le Conseil; cinquante-quatre réponses furent reçues, à la suite desquelles le Secrétaire général adressa aux gouvernements, le 14 octobre, une lettre constatant que tous les gouvernements s'étaient déclarés favorables à la trêve, que la réciprocité exigée par beaucoup d'entre eux se trouvait obtenue, que les interprétations et commentaires semblaient compatibles avec l'esprit et la lettre de la résolution de l'Assemblée; tel était du moins l'avis du Président du Conseil, consulté par le Secrétaire général. Dans ces conditions, conclut la lettre, « la procédure la plus conforme aux buts que vise la trêve et à l'esprit des débats qui ont eu lieu à cet égard au sein de la douzième Assemblée — procédure qui aurait l'avantage d'éviter les lenteurs d'une nouvelle consultation auprès des gouvernements — serait de considérer, à moins (*sic*) et pour autant que les gouvernements ne feraient pas connaître d'urgence qu'ils sont d'un avis opposé, que la trêve des armements a été acceptée pour une année, à partir du 1er novembre 1931[2]. »

1. A. 1931, C. III, p. 52; P., p. 161; résolution conforme du Conseil : *J. O.*, 1931, p. 2304.

2. Tous les documents sont réunis dans *J. O.*, 1932, p. 131.

L'objet de la conférence et la mise en œuvre de l'art. 8. — Etant donné la manière dont a été préparée la conférence du désarmement, on a été parfois tenté d'oublier que sa base juridique se trouve à l'art. 8 du Pacte. C'est un fait, pourtant, qui n'est pas douteux, et dont M. de Madariaga (Espagne) a souligné l'importance[1] : « La convention doit être construite sur la base de l'art. 8. Ceci n'est dû nullement à un caprice, encore moins à une espèce de fanatisme de la Société des Nations. Il faut construire sur l'art. 8 : parce qu'une fois que nous serons entrés dans l'art. 8, nous serons dans la permanence. » C'est une idée analogue, — l'idée d'une œuvre de longue haleine que la conférence de 1932 ne fait qu'amorcer — qui se trouve exprimée dans le projet des cinq Puissances[2] et qui a passé de là dans la résolution de l'Assemblée[3] : ce qu'elle envisage, c'est « une réduction graduelle des armements qui sera poursuivie jusqu'à ce que le but indiqué à l'art. 8 du Pacte soit atteint. »

On n'oublie pas que l'art. 8 fixe le caractère de la réduction des armements, lorsqu'il parle du « minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales, imposée par une action commune », et lorsqu'il mentionne « la situation géographique et les conditions spéciales de chaque Etat. »

Il est de toute évidence que les formules de l'art. 8 ne lient jusqu'ici que les membres de la Société; mais, malgré la résistance faite, dès le début de la Conférence, par un Etat non membre et invité on ne voit pas pourquoi les formules si raisonnables du Pacte ne seraient pas transposées dans une convention que signeraient et les membres de la Société et les non-membres; au contraire, les membres ne pourraient pas conclure une convention dont les dispositions seraient incompatibles avec l'art. 8.

1. A. 1931, P., p. 81.
2. A. 1931, P., p. 76.
3. A. 1931, P., p. 161.

Article 9.

La Commission permanente
pour les questions militaires, navales et aériennes.

Pour préparer les règles visées à l'art. 4 de la Convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, M. Lerroux (Espagne), président du Conseil, suggéra que l'on fit appel à la Commission permanente[1]. Le vicomte Cecil (Empire britannique) fit remarquer qu'elle ne s'était pas réunie depuis deux ou trois ans; il ajouta qu'elle n'avait pas toujours abouti à des conclusions, qu'elle était nombreuse et que sa convocation serait coûteuse. M. Massigli (France) répondit que la Commission est certainement, d'après l'art. 9 du Pacte, l'organe qualifié. Sans doute elle est restée assez longtemps sans se réunir; mais elle continue à exister. Les frais ne seront pas considérables, puisqu'en fait, pendant la conférence du désarmement, les membres de la Commission seront sur place. Le rapport du Président, qui adjoignait d'ailleurs à la Commission militaire le conseiller juridique de la Société et le Secrétaire général de l'organisation du transit, fut adopté par le Conseil.

1. *J. O.*, 1931, p. 2306 (65e session du Conseil).

Article 10.

L'art. 10 et le conflit sino-japonais. — C'est une chose notable que l'art. 10, qui au fond était constamment présent aux esprits depuis le début du conflit, soit resté techniquement au second plan. La requête chinoise qui saisit pour la première fois la Société[1] se place sur le terrain de l'art. 11; et c'est en vertu de ce texte que le Conseil a délibéré pendant des mois. Le 29 janvier[2] la Chine demanda, sans renoncer à l'application de l'art. 11, l'application des art. 10 et 15; mais en fait tout son effort devait porter sur la mise en œuvre de ce dernier texte. Chose d'autant plus singulière que, pour définir le « différend » qui motivait l'ouverture de la procédure de l'art. 15, le Gouvernement chinois se bornait à transcrire, à un ou deux mots près, la formule même de l'art. 10 : il existe, disait-il, « entre la Chine et le Japon un différend résultant de l'agression de cette dernière Puissance contre l'intégrité territoriale et administrative[3] et l'indépendance politique de la première. »

Dans leur appel au Japon[4], en date du 16 février, les membres du Conseil autres que les parties rappellent l'art. 10; et ils en tirent cette conséquence « qu'aucun empiètement sur l'intégrité territoriale et aucune atteinte à l'indépendance politique d'un membre de la Société des Nations, commis au mépris de l'art. 10, ne sauraient être reconnus comme valides et effectifs par les membres de la Société. » Ce refus d'admettre éventuellement « le fait accompli » se trouve conforme à la note adressée le 7 janvier au Gouvernement japonais par le Secrétaire d'Etat américain. On trouve ici une tentative d'application d'un principe important, qui avait été formulé en 1921 par M. Braga (Brésil) et en 1928 par M. Procopé (Finlande)[5].

Bien que la procédure ne se soit, à aucun moment, déroulée sur la base de l'art. 10, c'est bien au fond ce texte qui était en cause, avec son double caractère[6], c'est-à-dire d'abord comme instituant une « *protection possessoire* » et ensuite comme garantissant

1. *J. O.*, 1931, p. 2453.
2. *J. O.*, 1932, p. 373.
3. Cet adjectif est emprunté à l'art. 1er du traité de Washington dit « des neuf Puissances ».
4. *J. O.*, 1932, p. 383.
5. *Comm.*, p. 519.
6. *Comm.*, p. 346.

d'une façon plus fondamentale, quoique sous quelques réserves, le maintien du *statu quo*.

Sur le fond, le Gouvernement japonais a déclaré dès le début du conflit et à maintes reprises[1] qu'il n'avait « aucune visée territoriale », qu'il n'entendait porter aucune atteinte « à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique » de la Chine; il a constamment présenté son action soit en Mandchourie, soit à Changhaï comme ayant pour unique objet la protection de ses ressortissants et de ses droits. Ce qui a donné à cette action son caractère et son ampleur, c'est la situation de fait et de droit qui existait en Chine. Rappelons-nous que l'art. 10 du Pacte protège non pas un type abstrait et une forme de souveraineté territoriale, mais l'indépendance « *présente* » des membres de la Société. Or, si le respect de l'intégrité et de la souveraineté chinoises a été, depuis quelques dizaines d'années, constamment inscrit dans les traités, il s'est toujours accommodé de situations juridiques qui ne se rencontrent pas dans la plupart des autres pays. Nous ne songeons pas seulement à l'autonomie réelle des « Trois Provinces de l'Est[2] ». Mais, que ce soit en Mandchourie ou à Changhaï, on se trouve — qu'on hésite ou non à le reconnaître — devant de véritables démembrements de souveraineté, consacrés par les textes et la pratique. Comment appliquer par exemple la notion commune du respect de l'intégrité territoriale dans des régions où le maintien de l'ordre est assuré par des forces étrangères ?

C'est d'ailleurs en raison de cette situation spéciale que le principe même de la protection possessoire s'est trouvé, en l'espèce, d'une application particulièrement délicate. Car la situation de fait dont l'art. 10 imposait le maintien se trouvait telle que le Gouvernement japonais y pouvait trouver l'occasion et la justification de son action. Ni en Mandchourie, ni à Changhaï il ne débarquait des troupes dans un territoire purement chinois, fermé à toute action militaire étrangère. Dans l'une et l'autre région, la présence de troupes étrangères et de navires de guerre étrangers est admise[3] depuis des années; elle fait partie, jusqu'à nouvel ordre, du statut de ces régions. Ce qui était nouveau, et ce qui

1. Déclaration du 24 septembre 1931 (*J. O.*, 1931, p. 2478); réponse du 23 février 1932 à l'appel des Douze (*J. O.*, 1932, p. 385).

2. Autonomie telle que les autorités locales ont conclu (par exemple en 1924) des traités avec les Puissances étrangères.

3. Nous ne pouvons entrer ici dans l'examen des bases juridiques de ce fait. Mais, pour Changhaï, les délégués japonais ont rappelé à plusieurs reprises sans rencontrer de contradiction, la pratique suivie jusqu'en ces toutes dernières années par les Puissances; et pour la Mandchourie on trouvera une analyse minutieuse de la situation dans l'ouvrage très objectif de W. Young *Japan's Jurisdiction and International Legal Position in Manchuria*, 3 vol., Baltimore, The John Hopkins Press, 1931.

émut l'opinion, c'était l'ampleur des opérations entreprises. Le Japon l'a expliquée par l'ampleur même de ses droits mis en péril. En Mandchourie, la caractéristique principale de la situation était le stationnement en temps normal de forces japonaises dans la zone du chemin de fer sud-mandchourien; de sorte que, pour mettre fin aux opérations entreprises en septembre, le Conseil eut à stipuler[1] non pas le retrait des forces japonaises hors de la Mandchourie, mais ce retrait dans la zone du chemin de fer; rien ne montre mieux le caractère exceptionnel de la situation; encore faut-il ajouter que la « zone » en question n'a jamais été strictement définie; il y a plutôt, selon les auteurs compétents, un échelonnement de zones où l'influence japonaise va décroissant à partir de la voie; et l'on doit dire encore que, depuis l'origine, Russes et Japonais ont assumé dans l'ensemble de la Mandchourie une sorte de charge de maintien de l'ordre. Il est aussi impossible de fonder sur des textes cette prétention qu'il est impossible d'affirmer l'intégrité de la souveraineté chinoise en Mandchourie. Ce qui est sûr, c'est que le principe de la protection possessoire s'applique ici à une situation complexe où les droits japonais se mêlent aux droits chinois : comme l'a reconnu un membre du Conseil qui n'est pas suspect d'indulgence pour la thèse japonaise[2], il s'agit d'un véritable cas de « symbiose ».

Lors donc que le Japon a obtenu du Conseil que le retrait de ses forces dans la zone du chemin de fer fût subordonné à la réalisation de conditions de sécurité pour ses ressortissants, il n'a pas, comme certains l'ont cru[3], invoqué un principe applicable en tout pays et qui constituerait une grave restriction à l'art. 10; il a simplement revendiqué le maintien d'une pratique ancienne, spéciale au pays en cause[4].

1. Résolutions du 30 septembre et du 10 décembre 1931 : *J. O.* 1931 p. 2307 et 2374.

2. M. de Madariaga (Espagne) : *J. O.*, 1931, p. 2352. — Cf. les explications de M. Yoshizawa, délégué japonais (*ibid.*, p. 2289) : « La situation n'est en aucune façon comparable à celle de deux pays limitrophes ayant des populations distinctes, séparées par une frontière bien définie. »

3. Déclaration de M. de Madariaga : *ibid.*, p. 2356.

4. Déclarations de M. Sato (Japon) : *J. O.*, 1932, p. 363; et réponse à l'appel des Douze : *ibid.*, p. 385.

Article 11.

La convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre.

L'Assemblée de 1930 avait prié le Conseil de charger un Comité spécial de poursuivre l'étude de cette question, précédemment traitée par le Comité d'arbitrage et de sécurité[1], qui n'avait pu aboutir à un texte unanimement accepté. Le Comité spécial, présidé par M. Politis, eut plus de succès; il obtint l'unanimité, la délégation japonaise s'abstenant[2]. La 3e Commission n'a apporté à ce projet que des modifications de détail[3]; l'Assemblée a approuvé[4] le texte, et ouvert la convention à la signature non seulement des membres[5] de la Société, mais des Etats non membres auxquels le Conseil aura communiqué un exemplaire.

Le Dr Lange a expliqué, dans son rapport, fait au nom du Comité spécial, que « deux préoccupations essentielles ont inspiré le Comité : donner aux Etats l'occasion de souscrire des engagements augmentant l'efficacité des moyens de prévenir la guerre; et en même temps éviter de restreindre, si peu que ce soit, les pouvoirs que le Conseil tient du Pacte. » M. de Madariaga, rapporteur de la 3e Commission, après avoir rappelé par quels textes[6] se trouvente déjà précisées les conditions d'application de l'art. 11, indique que le Conseil, saisi en vertu de cette disposition ne peut prendre de décisions qu'à l'unanimité; il est donc très utile de demander aux Gouvernements d'accepter que certaines mesures puissent être prises sans que leurs voix comptent dans le calcul de l'unanimité. Ces mesures, non militaires (art. 1er) ou militaires (art. 2 et 3), ont un caractère de prévention, et ne peuvent plus s'appliquer lorsqu'il y a guerre. Il faut d'ailleurs, pour que la guerre existe, — en dehors d'une déclaration formelle — non seulement qu'un Etat ait accompli un acte de guerre contre un autre, mais que ce dernier

1. *Supp.*, p. 68.
2. *J. O.*, 1931, p. 1452 (Rapport du Dr Lange).
3. A. 1931, C. III, p. 59 (Rapport de M. de Madariaga).
4. A. 1931, P., p. 149.
5. Le texte de la résolution dit, par erreur, « Etats membres » (A. 1931, C. III, p. 62 et P. p. 149).
6. Rapport du Comité du Conseil en date du 15 mars 1927, approuvé par l'Assemblée le 26 septembre 1927 et par le Conseil le 6 décembre 1927. Etude du Comité d'arbitrage et de sécurité, recommandée par l'Assemblée au Conseil le 20 septembre 1928. Résolution du Conseil du 7 juin 1928 (concernant l'intervalle des sessions).

ait considéré l'état de guerre comme établi. Quant à l'excuse de « légitime défense », elle suppose « l'emploi de moyens proportionnés à la gravité de l'attaque et dont l'usage est justifié par le danger pressant[1] ».

Sur ces points si importants et si délicats, on ne peut pas dire qu'un véritable accord se soit réalisé. M. Sokal (Pologne) a déclaré[2] que, dans le cas d' « invasion », ce n'est pas la Convention qui doit s'appliquer, mais l'art. 16 du Pacte. M. de Madariaga a objecté le fait qu'un pays envahi peut avoir intérêt à ne pas se considérer comme étant en guerre : c'est alors l'art. 11 qui est applicable. M. Sokal a répondu que 11 ne suffit que pour des incidents minimes. M. Hiitonen (Finlande) partageait[3] la même opinion. M. Massigli a répondu que la Convention n'oblige pas le Conseil à considérer toute violation de territoire comme une simple menace de guerre, mais lui donne seulement cette faculté et lui confère, pour cette hypothèse, certains pouvoirs.

Lors de la préparation du projet la délégation polonaise avait déjà exprimé[4] l'avis que ce projet « n'améliore pas la situation »; certains des textes proposés dérivent des engagements antérieurs, tels que le Pacte Briand-Kellogg, et diminuent par conséquent le prestige de ces engagements. La délégation polonaise aurait voulu que le Conseil fût autorisé « à intervenir dans tous les cas d'une violation d'un engagement international, si cette violation pouvait constituer un péril pour la paix du monde ». En 3e Commission, elle essaya[5] de faire insérer le texte suivant : « En cas de violation d'un engagement international relatif à l'état des armements d'une Haute Partie Contractante constatée par le Conseil, celui-ci invitera la Haute Partie intéressée à faire rétablir la situation conformément audit engagement. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à s'y conformer sans retard. » L'addition n'ayant pas été acceptée, la délégation polonaise s'est réservé d'en saisir la conférence du désarmement.

Les deux principales interventions polonaises sont comme les deux faces d'une même conception; on veut, d'un côté, maintenir

1. La 3e Commission a, comme fit 1re à l'occasion de la mise en harmonie des deux Pactes (A. 1931, C. I, p. 146) renvoyé au rapport de M. de Brouckère de 1926; c'est à ce rapport que sont empruntées les notions de la guerre et de la légitime défense, mentionnées ici. V. ci-dessus, ce qui concerne la renonciation à la guerre, dans le commentaire du Préambule.
2. A. 1931, C. III, p. 11.
3. *Ibid.*, p. 14.
4. *J. O.*, 1931, p. 1455.
5. A. 1931, C. III, p. 61.

pour les cas d'invasion la sévérité de l'art. 16 et, d'autre part, instituer l'art. 11 comme instrument de prévention effective.

Devant la 3e Commission, M. Valdès-Mendeville (Chili) a fait la déclaration suivante[1] : « Le Gouvernement du Chili est opposé à des réformes indirectes du Pacte obtenues grâce à des conventions générales dont le résultat est de créer une incertitude quant aux devoirs des membres de la Société des Nations dans les cas où certains Etats ne sont pas parties à ces conventions. Il serait plus sage de réformer l'art. 11, si on le juge insuffisant. »

Au vote, le Chili et le Japon se sont abstenus.

TEXTE DE LA CONVENTION[2].

(Indication des Hautes Parties contractantes.)

... Sincèrement désireux de développer la confiance mutuelle en augmentant l'efficacité des moyens de prévenir la guerre,

Constatant qu'à cet effet, la mission pacificatrice et conciliatrice du Conseil de la S. d. N. pourrait être facilitée par des engagements préalables que prendraient volontairement les Etats.

Ont résolu de conclure une convention et, à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires... [Désignation des plénipotentiaires.]

... Lesquels après avoir déposé leurs pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes[3] :

ARTICLE PREMIER. — Les H. P. C. s'engagent, pour les cas où il s'élèverait entre elles un différend dont le Conseil de la S. d. N. serait saisi, à accepter et à mettre à exécution les mesures conservatoires d'ordre non militaire ayant trait à l'objet même du différend que le Conseil, agissant suivant les pouvoirs qu'il tient du Pacte de la S. d. N., pourrait recommander en vue d'empêcher l'aggravation de ce différend.

Le Conseil fixera la durée de ces mesures conservatoires. Il pourra le prolonger si les circonstances le rendent nécessaire.

ART. 2. — Si, dans des circonstances qui, de l'avis du Conseil, ne créent pas l'état de guerre entre les puissances en cause, parties à la présente Convention, les forces d'une de ces puissances ont pénétré sur le territoire ou dans les eaux territoriales[4] de l'autre, ou dans une zone démilitarisée

1. A. 1931, C. III, p. 38.

2. A. 1931, P., p. 241.

3. M. Politis (Grèce) avait proposé (A. 1931, C. III. p. 29; cf. p. 32) de présenter la Convention dans un instrument ouvert seulement à l'adhésion des Parties, comme l'*Acte général*. Mais il sembla (Rapport de M. de Madariaga, *ibid.*, p. 62) qu'il serait plus facile pour les Gouvernements d'*apposer leur signature* avant la Conférence du désarmement que d'obtenir avant le 2 février 1932, date d'ouverture de cette Conférence, les autorisations nécessaires pour une *adhésion*. C'est pourquoi « la Commission s'en est finalement tenue au système généralement adopté pour les conventions conclues sous les auspices de la S. D. N... En signant la Convention, les Gouvernements prendront un engagement moral... »

4. C'est à la demande de Lord Cecil (Emp. brit.) que l'on a ajouté au mot « eaux » le mot « territoriales » : à lui seul le mot « eaux » n'a pas de signification juridique; et ajouta le délégué britannique, si l'on ne précise pas, on risque d'admettre pour les flottes des obligations plus sévères que pour les forces terrestres (A. 1931, C. III, p. 15). L'addition fut acceptée (*ibid.*, p. 19) sous la réserve que « l'on n'a pas voulu préjuger la solution des divergences portant sur l'étendue des eaux territoriales. »

en vertu d'accords internationaux, ou les survolent, le Conseil peut prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation par lesdites forces. Les H. P. C. s'engagent à se conformer sans retard aux mesures qui seront ainsi prescrites, sans préjudice des autres pouvoirs que le Conseil tient de l'article 11 du Pacte.

ART. 3. — Si les circonstances visées à l'art. 2 se sont produites ou si, en cas de menace de guerre, les conditions particulières, et, notamment, les possibilités de contact entre les forces des parties en cause le rendent nécessaire, le Conseil pourra fixer des lignes qui ne devront pas être dépassées par les forces terrestres, navales ou aériennes, ainsi que, en tant que besoin pour éviter les incidents, par les aéronefs civils. Les H. P. C. s'engagent à se conformer aux recommandations du Conseil à ce sujet.

Les lignes visées à l'alinéa précédent seront fixées, si possible, d'un commun accord avec les parties en cause.

A défaut de pareil accord, le Conseil fixera ces lignes avec l'assentiment de la partie dont les forces sont visées, étant entendu qu'il n'en résultera pas le retrait des forces en arrière des limites extérieures des organisations défensives existant aux frontières des H. P. C. intéressées, au moment où le Conseil de la S. d. N. prend sa décision, et que ces lignes ne comporteront l'abandon d'aucun autre ouvrage, position ou ligne de communication essentiels pour la sécurité ou le ravitaillement de la partie intéressée.

Il appartiendra, en tout cas, au Conseil de déterminer le délai dans lequel lesdites lignes seront fixées dans les conditions ci-dessus indiquées.

Les H. P. C. conviennent, enfin, de donner aux commandants de leurs forces, si le Conseil le leur recommande, l'ordre catégorique de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter des incidents.

ART. 4. — Le Conseil désignera, s'il le juge utile, ou si une des parties en cause le demande avant que le Conseil ait pris une des décisions visées aux art. 2 et 3, des commissaires chargés exclusivement de constater sur les lieux l'exécution des mesures conservatoires d'ordre militaire recommandées par le Conseil dans les conditions indiquées dans les art. 2 et 3.

En réglant l'exécution des mesures qu'il aura prescrites, il appartiendra au Conseil, sur la demande motivée d'une H. P. C. partie au différend, de faire coïncider cette exécution, autant qu'il le jugera nécessaire, avec l'arrivée des commissaires sur les lieux.

Les H. P. C. s'engagent à accorder à ces commissaires toutes facilités pour l'accomplissement de leur mission.

Ces commissaires ne pourront procéder à une inspection plus étendue qu'il n'est nécessaire pour accomplir la mission définie dans le paragraphe premier. Ils ne pourront procéder non plus à aucune inspection d'une base navale ou aérienne ni à une inspection d'ouvrages ou d'établissements militaires dans un but autre que la constatation du retrait des forces.

Les règles à suivre pour la constitution et pour le fonctionnement des commissions de surveillance feront l'objet d'un règlement d'application qui sera préparé par les organismes compétents de la S. d. N., de manière à pouvoir entrer en vigueur en même temps que la Convention.

ART. 5. — Si une violation des mesures définies aux art. 2 et 3 est constatée par le Conseil et est maintenue en dépit de ses injonctions, le Conseil avisera aux moyens de tous ordres afin d'assurer l'exécution de la présente Convention.

Si la guerre éclate à la suite de cette violation, les H. P. C. considèreront la dite violation comme fournissant la présomption[1] que la partie qui s'en

1. M. Sandler (Suède) fit en 3e Commission (A. 1931 C. III p. 20) cette remarque : « On ne sait si ce texte ne constitue qu'un moyen de preuve ou s'il implique aussi que des sanctions puissent être appliquées sans que soient remplies les autres conditions prévues à l'art. 16. » Le Dr Lange, rapporteur du Comité spécial, répondit : « La question des modalités d'application de l'art. 16 reste entière »; il n'y a dans le texte proposé

est rendue coupable a recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte

ART. 6. — Les H. P. C. s'engagent à assurer par les moyens dont elles disposent la publicité que le Conseil croirait devoir faire de ses délibérations, décisions et recommandations, lorsqu'il est saisi dans les hypothèses prévues dans la présente Convention.

ART. 7. — Dans les cas visés aux art. 1, 2, 3, 4, 5 et 6, et sauf mention contraire contenue dans ces articles, les décisions et recommandations du Conseil seront obligatoires aux fins de la présente Convention, si elles ont recueilli l'unanimité des voix, le vote des parties engagées dans le différend ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité[1].

ART. 8. — Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront qu'entre les H. P. C.

ART. 9. — La présente Convention ne pourra être interprétée comme restreignant, de quelque façon que ce soit, la mission et les pouvoirs du Conseil de la S. d. N., tels qu'ils résultent du Pacte.

Elle ne saurait davantage porter atteinte au droit de libre passage à travers le canal de Suez prévu par la Convention sur la libre navigation du canal maritime de Suez, signée à Constantinople le 29 octobre 1888.

ART. 10. — La présente Convention pourra être signée jusqu'au 2 février 1932 au nom de tout membre de la S. d. N. ou de tout Etat non membre auquel le Conseil de la S. d. N. aura, à cet effet, communiqué un exemplaire de la dite Convention.

ART. 11. — La présente Convention sera ratifiée, et les ratifications seront déposées au Secrétariat de la S. d. N.

Le Secrétaire général donnera connaissance de chaque dépôt aux membres de la S. d. N. et aux Etats non membres visés à l'art. 10, en indiquant la date à laquelle ce dépôt aura été effectué.

ART. 12. — A partir du 3 février 1932, tout Membre de la S. D. N. et tout Etat non membre visé à l'art. 10, au nom duquel la Convention n'aura pas été signée à cette date sera admis à y adhérer.

Son adhésion fera l'objet d'un acte déposé au Secrétariat de la S. D. N. Le Secrétaire général notifiera chaque adhésion à tous les Membres de la S. D. N. et à tous les Etats non membres visés à l'art. 10, en indiquant la date à laquelle l'acte d'adhésion aura été déposé.

ART. 13. — Un procès-verbal sera dressé par le Secrétaire général de la S. D. N. dès que des ratifications ou des adhésions auront été déposées au nom de dix Membres de la S. D. N. ou Etats non membres.

Une copie certifiée conforme de ce procès-verbal sera remise à chacun des Membres de la S. D. N. et à tout Etat non membre visé à l'art. 10, par les soins du Secrétaire général de la S. D. N.

ART. 14. — La présente Convention sera enregistrée par les soins du Secrétaire général de la S. D. N. quatre-vingt-dix jours après la date du procès-verbal visé à l'art. 13. Elle entrera alors en vigueur[2] à l'égard des

qu'une « présomption simple d'agression », formant un élément d'appréciation, pour le Conseil et admettant la preuve contraire. — Cf. sur ce point : A., 1931, P., p. 128 : M. Rolin (Belgique) estime que l'Etat en cause « se trouvera de droit, et non pas seulement de fait suivant des appréciations possibles du Conseil, présumé agresseur au cas où l'agression n'aurait pas pu être déterminée autrement. »

1. Il y a eu, en 3e Commission (A. 1931, C. III, p. 21) un débat relatif aux conditions de vote des mesures de publicité, dont l'importance était diversement appréciée. Certains délégués estimaient qu'il y avait là une question de procédure, pouvant être tranchée à la majorité. D'autres pensaient au contraire qu'une décision de cet ordre a une portée politique et n'a sa valeur que si elle est l'œuvre de l'unanimité, à l'exclusion des parties : c'est cette dernière solution qui a été adoptée.

2. Extrait du rapport de M. de Madariaga : « Il va de soi que les dix ratifications ou adhésions nécessaires pour l'entrée en vigueur de la Convention devront être soit des ra

Membres de la S. D. N. ou des Etats non membres au nom desquels des ratifications ou adhésions auront été déposées à la date de ce procès-verbal.

A l'égard de chacun des Membres ou Etats non membres au nom desquels des ratifications ou des adhésions seront ultérieurement déposées, la Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour après la date du dépôt de sa ratification ou de son adhésion.

Chacune des H. P. C. aura la faculté de faire savoir au Secrétaire général de la S. D. N., au moment du dépôt de sa ratification ou de la notification de son adhésion et à l'exclusion de toute autre réserve, qu'elle subordonne la mise en vigueur de la Convention, en ce qui la concerne, à la ratification ou à l'adhésion notifiée au nom de certains Etats, expressément désignés par elle.

Art. 15. — La présente Convention ne pourra pas être dénoncée avant l'expiration de cinq années à dater de son entrée en vigueur, conformément à l'art. 14.

Chaque dénonciation sera notifiée par écrit au Secrétaire général de la S. D. N., qui en donnera connaissance à tous les Membres de la S. D. N., et aux Etats non membres visés à l'art. 10. Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la H. P. C. qui l'aura notifiée et une année après que la notification aura été reçue par le Secrétaire général.

Art. 16. — Les textes français et anglais de la présente Convention font également foi.

L'état des engagements internationaux[1] publié par le Secrétariat en février 1932 montre qu'à cette époque la Convention avait été signée par seize Puissances : seule parmi les Puissances représentées de façon permanente au Conseil, l'Allemagne avait, à cette époque, donné sa signature.

Mise en œuvre de l'art. 11 *à l'occasion du conflit sino-japonais.*

Nous avons eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'étudier certaines questions qui se sont posées à propos du conflit sino-japonais. Nous devons ici rappeler le cours général de la procédure qui s'est déroulée, au moins jusqu'à la fin de janvier, sur le terrain de l'art. 11. Notons de suite que l'art. 11 a été invoqué sans qu'ait jamais été précisée, sauf erreur de notre part, celle de ses dispositions qui devait s'appliquer; on trouve donc, dans cette importante affaire, une confirmation de ce que nous avons dit antérieurement[2] sur l'étroite parenté des deux alinéas de l'art. 11. On peut ajouter que l'application de ce texte dans une circonstance grave nous éloigne

tifications ou adhésions non accompagnées de réserves, soit des ratifications ou adhésions accompagnées de réserves mais rendues définitives par le fait que les conditions posées dans lesdites réserves auront été remplies. » (A. 1931, C. III, p. 61). Voir l'alinéa final de l'art. 14.

1. *J. O.*, 1932, p. 281; cbn. *J. O.*, 1932, p. 117.
2. *Comm.*, p. 376.

d'une interprétation assez fâcheuse[1] qui tendait à l'utiliser dans des conflits de minime importance, et qui a été par ailleurs dénoncée[2] par le vicomte Cecil à propos de l'affaire anglo-finnoise relative à des réquisitions de navires finlandais pendant la guerre.

Dans la nuit du 18 au 19 septembre un incident se produisit en Mandchourie, près de Moukden, entre les troupes japonaises qui ont la garde du chemin de fer sud-mandchourien et les troupes chinoises. L'incident prit tout de suite de graves proportions, le commandement japonais ayant estimé nécessaire de faire occuper un certain nombre de points stratégiques.

De brèves déclarations furent faites au Conseil, alors en session, par les délégués japonais et chinois[3]. Le 21 septembre le Gouvernement chinois faisait appel au Conseil[4] en vertu de l'art. 11; il lui demandait de « prendre des mesures pour empêcher l'aggravation d'une situation qui met en danger la paix des nations, pour rétablir le *statu quo ante*, et pour fixer l'étendue et la nature des réparations qui peuvent être estimées dues à la République chinoise. » La thèse chinoise était que l'attaque japonaise avait eu lieu sans provocation. La thèse japonaise présentait l'action des gardes comme motivée par une tentative chinoise de destruction de la ligne. Dès le 22 septembre[5], M. Yoshizawa, délégué japonais, exposait devant le Conseil l'ensemble de la situation : le Japon possède en Mandchourie de nombreux ressortissants ainsi que des droits multiples dérivant des traités; l'incident récent ne serait que la suite de tout un ensemble d'agressions et de chicanes; c'est pour la défense de ses droits attaqués que le Japon s'est trouvé forcé d'intervenir.

Le vicomte Cecil (Empire britannique), pour écarter l'argument de légitime défense, rappela la déclaration du Président du Conseil en octobre 1925 : « Sous prétexte de légitime défense, on peut engager des conflits qui peuvent prendre des proportions dont le pays qui, sous l'impression d'un sentiment de légitime défense, les a créés n'est plus le maître. »

La discussion des jours suivants fut assez confuse. Le 25, M. Sze,

1. *Comm.*, p. 382.
2. *J. O.*, 1931, p. 2078 : « Le Conseil a toujours été d'opinion que l'art. 11 vise les différends véritablement internationaux qui touchent aux intérêts généraux ou à la politique générale d'un pays. » Le vicomte Cecil cite à ce sujet un rapport Zaleski de 1928 : « L'art. 11 ne devrait être invoqué que dans les cas graves qui suscitent le sentiment que sont intervenus des faits qui pourraient effectivement menacer le maintien de la paix entre les nations. Dans les cas normaux, au contraire, pareil appel engendrerait les dangers mêmes que ces traités veulent éviter. »
3. *J. O.*, 1931, p. 2248. (65e session du Conseil).
4. *J. O.*, 1931, p. 3453 (Annexe 1334. — I).
5. *J. O.*, 1931, p. 2266.

délégué chinois, parla[1] d'une application éventuelle de l'art. 15; le vicomte Cecil rappela que le Conseil délibérait en vertu de l'art. 11. Le délégué chinois proposait la constitution, en Mandchourie, d'une commission sino-japonaise, assistée de quelques collaborateurs neutres. Il réclamait surtout un retrait immédiat des forces japonaises. Le gouvernement japonais, se fondant sur le fait que les gardes sont régulièrement stationnées en Mandchourie (dans la zone du chemin de fer) pour la protection de ses ressortissants et de ses droits n'acceptait de les ramener dans la zone du chemin de fer que lorsque la sécurité des résidants japonais serait assurée (en dehors de la zone).

Le Conseil s'ajourna le 30 septembre, après avoir voté à l'unanimité[2] une résolution; celle-ci prenait acte de la déclaration du Japon que ce pays n'a pas de visée territoriale, de la déclaration du Japon s'engageant à ramener ses troupes dans la zone du chemin de fer à mesure que la sécurité de ses ressortissants serait assurée, de la déclaration de la Chine assumant la responsabilité de la protection des ressortissants japonais, et de l'engagement des deux gouvernements de ne pas aggraver la situation. Le Conseil décidait de se réunir à nouveau le 14 octobre.

En fait, la session interrompue le 30 septembre fut reprise dès le 13 octobre[3]. Le conflit, loin de s'apaiser, s'était aggravé. D'un côté le Gouvernement chinois, invoquant de nouvelles opérations militaires du Japon en Mandchourie et en particulier un bombardement par avions de Tchin-Tchéou, lieu de refuge du maréchal Tchang Hsue-Liang, ancien chef de l'administration des provinces mandchoues, avait demandé la réunion d'urgence du Conseil[4]. D'autre part le Gouvernement japonais se plaignait du développement, en Chine, d'un grave mouvement anti-japonais, plus ou moins ouvertement encouragé par le gouvernement chinois lui-même, et qui se manifestait en particulier par un boycott des marchandises japonaises, accompagné de violences[5]. Au cours de ses réunions d'octobre le Conseil qui avait, nous l'avons dit[6], le concours d'un représentant des Etats-Unis, essaya d'organiser l'évacuation de la Mandchourie; le gouvernement japonais déclarait ne pouvoir y consentir que sous certaines conditions, qui ne purent

1. *J. O.*, 1931, p. 2283.
2. *J. O.*, 1931, p. 2307.
3. *J. O.*, 1931, p. 2309.
4. *J. O.*, 1931, p. 2483 (n° XI); rappr. p. 2473 (n^{os} IX-52, 59)
5. *J. O.*, 1931, p. 2476 (n° X, spécialement document 11).
6. Ci-dessus, sous l'art. 1er.

être tirées au clair. M. Briand, qui présidait, distingua[1] deux sortes de conditions : celles qui concernaient la sécurité; celles qui touchaient au fond du litige; il ne pouvait être question que des premières; M. Yoshizawa en tomba d'accord. Mais la rédaction d'un texte acceptable pour tous les délégués ne put être menée à bien[2]. Et finalement le 24 octobre, après qu'un contre-projet japonais eut été écarté, le projet du Président ne recueillit que 13 voix contre 1 (celle du Japon[3]); l'art. 11 n'excluant pas du calcul de l'unanimité les voix des parties , la résolution n'avait pas force liante.

Interrompue le 24 octobre à Genève, la session du Conseil reprit à Paris le 16 novembre, toujours sous la présidence de M. Briand. Dans l'intervalle le Président en exercice, s'appuyant sur les explications que le Gouvernement japonais avait données le 26 octobre, avait cherché à rapprocher le point de vue japonais et celui de la majorité du Conseil, sans parvenir à combler l'intervalle, une divergence subsistant quant au « respect des traités[4] ». Il faut dire que dans cette grave affaire, on risque de se faire une idée inexacte des négociations si l'on tient compte uniquement des procès-verbaux et des documents officiels. Depuis le début du conflit le rôle du Secrétariat a été considérable; d'autre part les tractations qui avaient lieu soit entre le Président du Conseil et les Parties, soit entre membres du Conseil avaient une grande importance, qu'il nous faut au moins signaler avant de constater les résultats obtenus.

Les négociations qui se prolongèrent du 16 novembre au 10 décembre — avec seulement quatre séances publiques — aboutirent à une résolution qui put recueillir l'unanimité. Le délégué japonais avait, dès le début de ces réunions[5], proposé l'envoi sur place d'une *Commission d'étude* de la Société. C'est l'institution de cette commission qui forme, en dehors du rappel des principes posés le 30 septembre, la substance de la résolution du 10 décembre[6].

« Le Conseil...; désirant, vu les circonstances spéciales de l'affaire, aider les deux gouvernements à résoudre définitivement au fond les questions pendantes entre eux; décide de nommer une Commission de cinq membres chargée de procéder à une étude sur place et de lui faire rapport sur toute circonstance qui, de nature à affecter les relations internationales, menace de troubler la paix entre la Chine et le Japon ou la bonne entente entre les

1. *J. O.*, 1931, p. 2349.
2. Le projet japonais (*ibid.*, p. 2346) visait un accord préalable sur certains « principes fondamentaux »; M. de Madariaga (Espagne) critiqua vivement cette formule (*ibid.*, p. 2353) dont le Gouvernement japonais a précisé le sens le 26 octobre, après l'ajournement du Conseil (*ibid.*, p. 2514).
3. *J. O.*, 1931, p. 2358.
4. *J. O.*, 1931, p. 2363.
5. *J. O.*, 1931, p. 2365.
6. *J. O.*, 1931, p. 2374.

deux pays, dont la paix dépend. Les Gouvernements de la Chine et du Japon auront, chacun, le droit de se faire représenter auprès de la dite Commission par un assesseur. Les deux Gouvernements donneront à la Commission toutes facilités pour obtenir sur place toutes les informations qu'elle pourra désirer. Il est entendu que, si les deux parties engageaient entre elles des négociations, la Commission n'aurait pas qualité pour y intervenir; il ne lui appartiendrait pas non plus d'intervenir dans les dispositions militaires de l'une ou l'autre partie... »

Il n'est pas inutile de remarquer, étant donné l'évolution ultérieure de la procédure — invocation de l'art. 15, mise en œuvre de la compétence de l'Assemblée — que la Commission a été instituée en vertu de l'art. 11, que sa tâche est définie dans la résolution du 10 décembre par les formules mêmes de cet article, et que c'est au Conseil enfin qu'elle doit faire rapport.

Après l'adoption du projet de résolution, M. Briand, Président du Conseil, le commenta dans une remarquable déclaration[1], qui constitue sa suprême contribution à l'œuvre de la Société des Nations. Le Président expliqua que, travaillant sur la base de l'art. 11, le Conseil devait rechercher une solution de conciliation et de compromis. Le problème présentait d'ailleurs un caractère tout à fait spécial, « en raison de la nature exceptionnelle des relations contractuelles ou coutumières existant en temps normal entre les parties en cause. » L'attitude prise « n'affecte en rien la doctrine du Conseil » concernant les faits d'occupation et le jeu des articles du Pacte. « Sauf le cas d'une disposition expresse des traités en vigueur, le Pacte de la Société des Nations n'autorise pas un Etat, quelque fondés que soient ses griefs à l'égard d'un autre Etat, à les faire prévaloir par d'autres méthodes que les méthodes pacifiques indiquées à l'art. 12 du Pacte. C'est là, pour les Membres de notre Société, un principe fondamental, au même titre que le respect scrupuleux des obligations conventionnelles, affirmé avec une insistance légitime dans le Préambule du Pacte : les deux principes se font équilibre. »

Le Président Briand, dans un remarquable effort d'objectivité, tenait ainsi la balance égale entre les deux parties, puisque la Chine soutenait que le Japon avait eu recours sans motif à des moyens de force, tandis que le Japon soutenait que la Chine avait systématiquement violé ses obligations contractuelles.

Le 11 janvier 1932, M. Avenol, Secrétaire général par intérim, pouvait annoncer[2] la constitution de la Commission d'étude qui avait été nommée, conformément à la résolution du 10 décembre, par accord du Président du Conseil avec le Secrétaire général et les

1. *J. O.*, 1931, p. 2378.
2. *J. O.*, 1932, p. 283.

deux gouvernements intéressés. Elle comprenait un Allemand, un Américain, un Britannique, un Français et un Italien. Le 12 janvier, M. Sokal (Pologne) exprimait[1] son regret que « les circonstances n'aient pas permis d'inclure dans la Commission un ou plusieurs membres élus du Conseil. » A ce sujet M. Paul-Boncour fit,comme Président du Conseil, la déclaration suivante[2], le 25 janvier 1932 : « Au sujet de la constitution de cette Commission, je tiens à dire, en plein accord avec le Secrétaire général et très certainement avec le Conseil, que si celle-ci ne comprend, en dehors d'un citoyen des Etats-Unis d'Amérique, que des ressortissants de Puissances représentées à titre permanent au Conseil, la solution adoptée dans l'espèce actuelle ne saurait à aucun titre être considérée comme impliquant un choix délibéré du Conseil en faveur d'une procédure qui tendrait à réserver à ses Membres permanents une participation exclusive au règlement de certaines affaires. »

Dès la 2e séance (le 25 janvier 1932) de sa 66e session, le Conseil reprenait la procédure[3]; depuis le 10 décembre, des incidents avaient continué à se produire; et la situation allait se trouver singulièrement aggravée par les événements qui se déroulèrent dans la région de Changhaï[4]. Le boycottage antijaponais avait pris dans cette région une gravité extrême, et les esprits s'y trouvaient surexcités; des insultes adressées par un journal chinois à l'Empereur du Japon, le meurtre d'un prêtre bouddhiste japonais, les représailles exercées par des résidants japonais portèrent à leur comble les risques de choc. En même temps il se trouva qu'une armée chinoise, la 19e armée cantonaise, s'approcha, dans un dessein mal défini, de Changhaï. Le 28 janvier, le Conseil municipal de la Concession internationale déclarait « l'état de crise », ce qui impliquait notification aux commandants des forces étrangères de se préparer à défendre les secteurs qui leur étaient assignés. C'est au moment où les fusiliers marins japonais se rendaient à leurs postes (situés en partie en dehors de la concession) que se produisit une rencontre sérieuse avec les forces chinoises. Désormais les événements s'aggravèrent; les Puissances essayèrent d'aménager une trêve; mais les forces opposées étaient trop gravement engagées; les forces navales japonaises furent renforcées par des troupes de l'armée de terre. Le 18 février le commandant japonais sommait le commandant chinois de retirer ses forces à 20 kilomètres d'une ligne spécifiée, et ce dans

1. *Ibid.*
2. *J. O.*, 1932, p. 326.
3. *J. O.*, 1932, p. 326.
4. V. le premier rapport de la Commission instituée à la requête du Secrétaire général, à Changhaï : *J. O.*, 1932, p. 374.

un délai qui venait à expiration, pour les premières lignes, le 20 à 7 heures[1]; les Chinois étant restés sur leurs positions, les Japonais déclanchèrent l'attaque à 7 heures 30; une grande bataille se livra, qui prit fin seulement le 2 mars par la retraite des troupes chinoises; les troupes japonaises s'arrêtèrent approximativement, dans leur avance, à la ligne fixée par la sommation du 18 février. Un accord laborieusement négocié, sur les lieux mêmes, devait amener plus tard la liquidation de l'incident, sans résoudre d'ailleurs le problème difficile de l'organisation permanente de la sécurité à Changhaï.

Pendant ce temps la procédure subissait à Genève une profonde transformation. Le 29 janvier le Gouvernement chinois[2], sans abandonner l'art. 11, avait invoqué devant le Conseil l'art. 10 et l'art. 15. Le 12 février, il demandait[3], en vertu de l'al. 9 de l'art. 15, que l'affaire fût portée du Conseil devant l'Assemblée. Nous aurons à examiner ci-après comment s'engagea la procédure sur la base de l'art. 15. Mais nous devons, dès maintenant, signaler une grave question de droit, qui se trouvait posée par l'attitude nouvelle du Gouvernement chinois : la procédure de l'art. 11 se trouvait-elle interrompue par le recours à l'art. 15 ?

Dès le 29 janvier, M. Paul-Boncour, Président du Conseil, déclarait[4] : « J'estime que la procédure de l'art. 15 ne saurait arrêter les efforts de conciliation et de prévention qu'il appartient à la Société des Nations de poursuivre en vertu de l'art. 11. » M. Sato (Japon) répondit : « J'ai des doutes sérieux quant à la possibilité, pour le Conseil, de s'occuper de la même affaire en vertu, à la fois, de l'art. 11 et de l'art. 15, étant donné la différence de nature des dispositions de ces deux articles. » La préférence du gouvernement japonais était pour le maintien de l'affaire sur le terrain de l'art. 11; et l'incompatibilité des deux procédures était présentée surtout comme un argument pour écarter l'art. 15.

A la séance dramatique du 19 février[5], qui se déroula pendant que s'écoulait le délai de la sommation japonaise, le Conseil se prononça sur la requête chinoise du 12 et transmit l'examen du différend à l'Assemblée, qui fut convoquée en session extraordinaire pour le 3 mars. Mais en prenant cette décision par application de l'art. 15, il eut soin de dire : « La présente décision n'affecte pas le devoir qui

1. Voir le troisième rapport de la Commission précitée : *J. O.*, 1932, p. 382.
2. *J. O.*, 1932, p. 335.
3. *J. O.*, 1932, p. 386.
4. *J. O.*, 1932, p. 337.
5. *J. O.*, p. 372.

s'impose au Conseil de poursuivre, conformément au Pacte, son activité en vue du maintien de la paix. » Il admettait donc le cumul des procédures, et le concours de sa compétence en vertu de l'art. 11 avec la compétence de l'Assemblée en vertu de l'art. 15.

Article 12.

Est-il possible de porter devant le Conseil un différend « de caractère international », en l'absence de tout « risque de rupture »? L'affaire anglo-finnoise de l'utilisation de navires finlandais pendant la guerre. — L'utilisation de navires finlandais à des transports entre la Grande-Bretagne et la Russie pendant la guerre a donné lieu d'abord à des revendications des armateurs contre le Gouvernement britannique; les armateurs ayant perdu leur procès devant l' « Admiralty Transport Arbitration Board », le Gouvernement finlandais prit en mains la cause de ses ressortissants et prétendit porter l'affaire devant le Conseil[1].

On peut résumer ainsi l'argumentation présentée le 14 septembre 1931 par le Baron Yrjô-Koskinen à la table du Conseil[2]. Le différend est « d'un caractère international » au sens de l'art. 14 du pacte; « il est donc susceptible d'être examiné et réglé par une instance internationale ». Le Gouvernement finlandais est convaincu que le différend en question « se présente, *in optima forma*, comme un différend rentrant dans le cadre des catégories énumérées à l'art. 13 du Pacte ainsi qu'à l'art. 36 par. 2 du Statut de la Cour. » Mais devant le refus du Gouvernement britannique d'accepter une instance judiciaire ou arbitrale, le Gouvernement finlandair se voit obligé de recourir au dernier des moyens visés à l'art. 12, c'est-à-dire à la procédure devant le Conseil. « L'objet du différend n'est pas de ceux qui, au sens propre du terme, relèvent de la compétence d'une autorité nationale. C'est le caractère international qui y prévaut, et la question, dans son essence même, se prête à une interprétation et à un examen d'après les principes du droit international. »

Ayant ainsi écarté l'exception de l'al. 8 de l'art. 15, le représentant finlandais s'efforce d'établir l'applicabilité de cet article, que la disposition de l'art. 12 ne fait qu'annoncer. C'est ici que surgit une difficulté. L'art. 15 serait écarté, reconnaît le représentant de la Finlande, s'il fallait « prendre au pied de la lettre les termes *susceptible d'entraîner une rupture*. Mais l'art. 12 emploie, aussi bien que l'art. 15, ces termes, bien qu'il soit question de toutes espèces de différends susceptibles d'une solution pacifique; les différends d'ordre juridique indiqués à l'art. 13 ont rarement une

1. *J. O.*, 1931, p. 2201 (Annexe 1322).
2. *J. O.*, 1931, p. 2071 (64e session du Conseil).

importance politique primordiale. En outre, depuis l'entrée en vigueur du Pacte de Paris, le mot « rupture » ne peut plus guère être entendu dans le sens strict. Enfin, si l'on interprétait à la rigueur cette formule, l'art. 15 ne serait jamais applicable à des Etats très inégaux en force.

A la fin de son exposé, le délégué finlandais, malgré tout gêné d'invoquer l'art. 15, espère que le différend pourra être réglé par la voie de la conciliation visée à l'al. 3 de cet article, et qu'en cas contraire le Conseil « voudra bien aviser aux moyens d'en assurer la solution. »

Le Vicomte Cecil (Empire britannique) répond qu'il faut nettement distinguer deux cas : pour les différends vraiment susceptibles d'entraîner une rupture, le Pacte impose, s'il n'y a pas recours à l'arbitrage (au sens large), le recours au Conseil; mais pour les autres différends les parties n'ont pas cette obligation; elles ont la faculté de les soumettre ou non à l'arbitrage. En adhérant à la clause facultative qui institue l'arbitrage obligatoire, le Gouvernement britannique a précisément tenu à exclure l'examen des faits relatifs à la guerre , tels que les faits actuellement visés par la requête finlandaise. La Finlande n'ose pas soutenir qu'il y a risque de rupture. Or les art. 12 et 15 sont parfaitement clairs : ils ont pour objet d'éviter l'ouverture des hostilités, non d'instituer une procédure pour toute espèce de différend[1].

Le représentant britannique écartait, par ailleurs, l'art. 11, pour les mêmes raisons de fond qui lui faisaient écarter l'art. 15 : le différend n'a pas de gravité réelle et ne risque pas de troubler les rapports pacifiques entre les nations. Il soutenait enfin, en invoquant une règle générale du droit international, que le Gouvernement finlandais ne pouvait porter l'affaire devant une juridiction internationale, ses ressortissants n'ayant pas épuisé les juridictions nationales.

Le 14 septembre le Conseil a renvoyé l'affaire à une session ultérieure. Son désir est sans doute que les gouvernements intéressés arrivent à une solution amiable qui ne l'oblige pas à prendre parti sur les difficultés soulevées. D'une part en effet il ne paraît guère douteux que les rédacteurs du Pacte n'ont songé qu'aux

1. A cette argumentation qui nous paraît décisive, le vicomte Cecil ajoute une considération très discutable (p. 2078). Il dit que, si l'arbitrage obligatoire avait existé dans le Pacte, la clause facultative aurait été inutile. Oui; mais la thèse finlandaise n'est pas de prétendre que l'arbitrage obligatoire existe dans le Pacte; c'est de prétendre que le Pacte impose une procédure, spécialement, à défaut d'arbitrage, l'examen du Conseil. Le but de la clause facultative a été de substituer à la procédure devant le Conseil, qui ne donne pas nécessairement une solution, l'arbitrage qui, lui, clôt obligatoirement le différend.

différends impliquant risque de guerre. Mais d'autre part il est assez gênant de refuser audience à un petit pays en litige avec un puissant empire; et l'argument du Baron Yrjô-Koskinen « que, si l'on interprète à la rigueur les mots *susceptible d'entraîner une rupture*, l'art. 15 ne sera jamais applicable à des Etats très inégaux en force » ne laisse pas d'être impressionnant.

La coordination des procédures.

Le problème si important de la coordination des procédures a fait récemment de notables progrès. Sans doute on ne peut pas considérer comme résolues les très graves questions que nous examinons par ailleurs et qui se sont posées : à propos du projet austro-allemand d'union douanière, concernant le partage de compétence entre le Conseil et la Cour; à propos du conflit sino-japonais, concernant le concours de compétence de l'Assemblée et du Conseil. Mais plusieurs textes récents résolvent d'une façon très nette des problèmes qui touchent à la détermination de la compétence du Conseil : on peut dire que le caractère de cette compétence se trouve désormais bien défini, par comparaison avec les instances proprement judiciaires ou arbitrales.

Les adhésions à l'Acte général d'arbitrage : réserves françaises et réserves britanniques concernant le respect de la compétence du Conseil; les autres instances n'interviendront que dans l'éventualité d'un insuccès du Conseil. — On sait que les adhésions à l'*Acte général d'arbitrage* se sont multipliées[1]; l'attitude à cet égard des grandes Puissances est très notable. Mais il est remarquable aussi qu'elles aient tenu à réserver expressément le rôle du Conseil.

L'adhésion de la France, en date du 21 mai 1931, comporte, entre autres réserves, celle-ci[2] :

> Il est entendu que, par application de l'art. 39 du dit Acte, les différends que les parties ou l'une d'elles auraient déférés au Conseil de la Société des Nations ne seraient soumis aux procédures décrites par cet Acte que si le Conseil n'était pas parvenu à statuer dans les conditions prévues à l'art. 15 al. 6 du Pacte.

Les réserves britanniques (Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Inde) sont beaucoup plus minutieuses[3] :

1. *J. O.*, 1931, p. 1114.
2. *J. O.*, 1931, p. 1541. — Cf. *Comm.*, p. 412.
3. *J. O.*, 1931, p. 1541. Les mots entre [] sont de nous.

... 2. En ce qui concerne les différends mentionnés à l'art. 17 de l'Acte général [différends d'ordre juridique], Sa Majesté se réserve le droit de demander que la procédure prescrite au chapitre II du dit Acte soit suspendue pour tout différend soumis au Conseil de la Société des Nations et en cours d'examen par ce dernier, à condition que la requête de suspension soit déposée après que le différend aura été soumis au Conseil et dans les dix jours qui suivront la notification du début de la procédure, et à condition également que ladite suspension soit limitée à une période de douze mois ou à une période plus longue qui pourrait être fixée, soit par entente entre les parties au différend, soit par une décision de tous les membres du Conseil autres que les parties au différend.

3. *i*) Dans le cas d'un différend autre que ceux mentionnés dans l'art. 17 de l'Acte général, qui est soumis au Conseil de la Société des Nations en vertu des dispositions du Pacte , la procédure prescrite au chap. Ier de l'Acte général [conciliation], ne s'appliquera pas, et, si cette procédure est déjà ouverte, elle sera suspendue, à moins que le Conseil ne décide que la dite procédure sera adoptée.

ij) Dans le cas d'un différend de ce genre, la procédure prévue au chap. III de l'Acte général [règlement arbitral] ne s'appliquera pas, à moins que le Conseil n'ait pas réussi à régler le différend dans un délai de douze mois[1] à partir de la date à laquelle le différend lui aura été soumis pour la première fois ou, si la procédure prévue au chap. Ier a été adoptée sans aboutir à un accord entre les parties, dans un délai de six mois à compter du jour où la Commission de conciliation aura terminé ses travaux. Le Conseil pourra prolonger l'un ou l'autre de ces deux délais par une décision de tous ses membres autres que les parties au différend.

Le projet de Convention relative à la création d'une Société internationale de crédit hypothécaire agricole *assigne au Conseil une fonction préliminaire de conciliation, qui s'oppose aux fonctions de décision assignées à des organes judiciaires ou arbitraux.* — L'art. 12 de ce projet est ainsi conçu[2] .

Différends.

1. *Entre les Gouvernements contractants.* — Les différends qui naîtraient entre les Gouvernements contractants concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention pourront être soumis par une des parties en cause du Conseil de la Société des Nations, qui s'efforcera de provoquer un arrangement amiable. Si le différend n'est pas soumis au Conseil ou si le Conseil déclare qu'il ne peut concilier les parties, le différend sera soumis pour décision à la Cour permanente de Justice internationale.

2. *Entre les Gouvernements contractants et la Société internationale.* — Les différends qui naîtraient entre les Gouvernements contractants et la Société internationale concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention ou des engagements particuliers pris par les Gouvernements vis-à-vis de la Société internationale relativement à des opérations de prêt pourront être soumis par les Gouvernements ou par la Société internationale au Conseil de la Société des Nations qui s'efforcera de provoquer un arrangement amiable. Si le différend n'est pas soumis au Conseil ou si le Conseil déclare qu'il ne peut concilier les parties, l'une de celles-ci pourra porter le différend devant un tribunal arbitral, qui décidera. Le tribunal comprendra trois membres : un membre sera nommé par le Conseil

1. Opp. le délai de six mois spécifié à l'art. 12, al. 2.
2. *J. O.*, 1931, p. 1431. Rappr. la *Charte constitutive*, II (p. 1434).

après consultation du Conseil d'administration de la Société internationale; un autre membre sera nommé par le Conseil après consultation du Gouvernement ou des Gouvernements en cause; le troisième membre, qui présidera le tribunal, sera nommé par le président de la Cour permanente de Justice internationale, s'il consent à procéder à cette nomination, et, dans le cas contraire, par le Conseil de la Société des Nations. Les parties rédigeront un compromis. Faute de conclusion d'un compromis dans un délai de deux mois à partir de la constitution du tribunal, celui-ci pourra être saisi par la requête de l'une des parties. Le tribunal pourra prier le Conseil de solliciter de la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif. Le tribunal devra se conformer à l'avis de la Cour.

Article 14

La Cour permanente de Justice internationale.

Nomination de juges ad hoc. — Dans l'affaire du régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, comme trois seulement des cinq gouvernements en cause avaient un juge sur le siège, la question se posa de savoir s'il y avait lieu à nomination de juges *ad hoc* par application de l'art. 31 du Statut et de l'art. 71 du Règlement de la Cour. La Cour décida d'abord[1] qu'il n'y avait lieu pour elle de se prononcer que si elle était officiellement saisie. L'agent du gouvernement autrichien la saisit aussitôt, en désignant éventuellement une personnalité pour siéger. L'agent du gouvernement tchécoslovaque fit une désignation analogue. Par ordonnance du 20 juillet, la Cour a jugé[2] que « tous les gouvernements qui, devant la Cour, arrivent à la même conclusion, doivent être considérés comme faisant cause commune »; les gouvernements allemand et autrichien font donc cause commune, les gouvernements français, italien et tchécoslovaque font de leur côté cause commune; aussi n'y a-t-il pas lieu à désignation de juges *ad hoc* par l'Autriche et la Tchécoslovaquie. Mais cinq juges ont eu une opinion dissidente[3] : ils ont estimé que « l'Autriche est partie au différend » tandis que l'Allemagne ne l'est pas; l'intervention de l'Allemagne ne saurait lui donner la qualité de partie, et l'on ne peut dire que les deux pays fassent cause commune; l'Autriche devrait donc pouvoir désigner un juge.

La procédure d'avis consultatif. — Nous avons déjà signalé la grande importance prise par cette procédure. L'art. 14 du Pacte a reçu sur ce point une remarquable extension. Comme l'explique une publication non officielle de la Cour[4], les requêtes à fin d'avis consultatif se répartissent en deux catégories : les unes « trouvent leur origine, à proprement parler, au sein du Conseil même » (et pourraient la trouver aussi au sein de l'Assemblée); les autres sont « celles, plus nombreuses, que le Conseil adresse à la Cour sur la

1. *C. P. J. I.*, série A-B, n° 41 (Avis du 5 sept. 1931), p. 40.
2. *Ibid.*, p. 88.
3. *Ibid.*, p. 91 (MM. Adatci, Rostworowski, Altamira, Anzilotti, Wang).
4. **Cour permanente de Justice internationale**, *Dix ans de juridiction internationale* (1922-1932), Leyde, Sijthoff, 1932, p. 53.

demande ou à l'instigation d'un Etat ou d'un organisme international » (tel que l'Organisation du Travail).

Cependant, même dans ce second cas, c'est le Conseil qui formule les questions; et, une fois la cause devant la Cour, il n'appartient pas aux Gouvernements intéressés de modifier cette formule, par exemple en écartant une condition énoncée par le Conseil. C'est ce que la Cour a jugé[1] dans l'affaire de l'Accord Caphandaris-Molloff, le 8 mars 1932 : « Le droit, dit-elle, de soumettre une question à la Cour à fin d'avis consultatif est exclusivement réservé à l'Assemblée et au Conseil de la Société des Nations. La Cour est donc tenue par les termes des questions telles qu'elles ont été formulées par le Conseil dans l'espèce. » Ainsi, la seconde question n'ayant été posée à la Cour qu'en cas de réponse affirmative à la première, la Cour, ayant répondu négativement à la première, n'a pas à répondre à la seconde.

Du projet tendant à conférer à la Cour la qualité d'une instance de recours par rapport aux tribunaux arbitraux. — L'Assemblée de 1931 a repris l'examen de cette question posée par la Finlande et étudiée en 1930 par les soins d'un Comité que présidait M. Basdevant[2]. Une sous-Commission de la 1ere Commission a, sous la présidence de M. Huber (Suisse), préparé un projet nouveau dont M. Raestad a été rapporteur[3]; mais ces travaux n'ont pas permis d'aboutir.

Le projet du Comité Basdevant prévoyait trois cas de recours : incompétence, excès de pouvoir, vice essentiel de la procédure. La Sous-Commission de 1931 a préféré la formule générale « vice qui rendrait la sentence invalide »; et bien que cette formule s'accompagne de l'affirmation, deux fois répétée, que le recours ne peut être qu'« exceptionnel », il ne nous semble pas que l'on ait répondu de façon satisfaisante à ceux qui pensent que l'institution d'un recours risque de compromettre l'autorité de l'arbitrage.

Nous admettons volontiers la force de deux arguments présentés en faveur du recours. D'abord, en fait, il est arrivé déjà que la validité de certaines sentences ait été contestée, en l'absence de tout recours organisé; il est malheureusement arrivé même, comme M. Politis le rappelait[4], qu'une sentence fût contraire au bon sens. D'autre part on peut envisager qu'un jour viendra où les juridictions internationales seront hiérarchisées méthodiquement; et ce

1. *C. P. J. I.*, série A-B, n° 45 (Avis du 8 mars 1932), p. 87.
2. *Supp.*, p. 83.
3. A. 1931, C. I, p. 140 (Texte du Rapport). Discussion : *ibid.*, p. 59 et 65.
4. *L. c.*, p. 68.

jour-là le recours sera certainement une chose normale. Mais, si telle est sans doute la solution de l'avenir, on peut croire que pour le moment il est prudent de n'admettre le recours que d'une façon tout à fait restrictive.

M. Hoffinger (Autriche) a exposé avec force[1] certains des motifs que l'on a de ne pas ouvrir trop largement la procédure de révision : si l'on multiplie les causes de recours, la règle s'établira d'attaquer les sentences; les agents des gouvernements emploieront toute leur habileté à trouver ou à construire des vices de procédure; et leur tâche sera facilitée du fait même que les tribunaux arbitraux ne possèdent pas les prescriptions exactes qui régissent l'activité des tribunaux nationaux; si l'usage s'établit de contester la validité des sentences, il deviendra difficile de faire accepter le rôle d'arbitres par des hommes d'une grande autorité[2].

A ces arguments on peut sans doute en ajouter quelques autres. Le plaideur perdant croit aisément qu'il est victime d'une injustice; mais, lorsqu'il s'agit d'un Etat, il est bien plus difficile encore à une sentence de se faire accepter : tel ministère doit tenir compte de l'opinion d'un autre ministère; le Gouvernement doit songer aux critiques de l'opposition ou de la presse; il peut, en outre, être convaincu que son devoir est d'épuiser toutes les voies de procédure qui paraissent ouvertes. On peut avoir la certitude qu'en fait, si un recours est admis autrement qu'avec des limitations rigoureuses, les sentences seront toujours attaquées.

Sans doute M. Cassin (France) a suggéré[3] d'obvier à cet inconvénient en instituant contre le plaideur téméraire une menace de dommages et intérêts; si la menace est suffisamment impérative pour que la Cour l'applique régulièrement, elle peut être efficace, et fournir un argument aux Gouvernements disposés à accepter la sentence. Mais ce qui nous paraît certain, c'est que, de cette façon ou d'une autre, il faut conserver au recours un caractère « exceptionnel »; pour que ce caractère soit conservé, il ne suffit certainement pas d'exprimer en ce sens un vœu, ni même une opinion, fut-elle celle des meilleurs jurisconsultes. Aussi y a-t-il lieu de féliciter la 1ere Commission d'avoir renvoyé la question à l'examen d'une Assemblée ultérieure[4] : la proposition de renvoi est l'œuvre de M. Hoffinger, qui avait développé les inconvénients d'un recours trop largement admis, et ce fait seul montre que ses collègues se sont rangés à cette opinion. C'est l'impression que laisse également la courte déclaration du rapporteur, M. Raestad, en séance plénière[5].

1. *L. c.*, p. 11. Cf., p. 60.
2. Dans le même sens, M. Scialoja (Italie) : *l. c.*, p. 69.
3. *L. c.*, p. 62.
4. *L. c.*, p. 70.
5. A. 1931, P., p. 137.

Article 15.

Son application au conflit sino-japonais.

Interprétation du premier alinéa ; l'application de l'art. 15 est-elle automatique ? Le sens du mot « différend » dans l'art. 15. — Lorsque le gouvernement chinois eut, le 29 janvier, invoqué l'art. 15[1], le gouvernement japonais souleva différentes objections contre l'application de ce texte. Son représentant, M. Sato, exprima[2] d'abord certains doutes sur la possibilité d'appliquer l'art. 15 en même temps que l'art. 11 dont la procédure était en cours; il fit remarquer que la requête chinoise[3] se référait aux exposés et pièces fournies pour l'application de l'art. 11 et qu'elle ne s'expliquait pas sur la nature du « différend » visé : nous avons noté en effet qu'elle n'en donne pas d'autre formule qu'une définition abstraite empruntée à l'art. 10. M. Sato contestait en outre qu'il y eût risque de rupture; il reprochait au gouvernement chinois de n'avoir pas cherché de solution par la voie diplomatique; et il concluait ainsi : « Je ne prétends pas que le Conseil *soit tenu* d'examiner s'il y a un différend susceptible d'entraîner une rupture. Mais... il a le droit... d'examiner s'il est *opportun*, dans le cas actuel, de procéder à un examen de l'affaire en vertu de l'art. 15. »

L'attitude prise ainsi, à l'origine, par le gouvernement japonais a été strictement maintenue par la suite; c'est à cause de cela que les explications données à la Société n'ont pas été fournies sous la dénomination portée à l'al. 2 de l'art. 15; c'est pour cela que le Japon, sans faire d'objection au fond des résolutions qui devaient être adoptées sur la base de cet article, s'abstint de les voter.

M. Paul-Boncour (France) parlant comme président du Conseil, a déclaré dès le 29 janvier[4] : « Il résulte des termes de notre Pacte qui est notre garantie commune, que, du moment que l'une des parties fait appel à l'art. 15, la procédure de cet article doit au moins être engagée. » Le vicomte Cecil (Empire britannique), M. Marinkovitch (Yougoslavie), M. Zulueta (Espagne) se prononcèrent dans le même sens.

1. Voir ci-dessus, sous l'art. 11.
2. *J. O.*, 1932, p. 339.
3. *Ibid.*, p. 335.
4. *Ibid.*, p. 337 et p. 340.

Il nous semble que le véritable problème est celui-ci : Faut-il admettre que l'on peut donner le nom de « différend » à toute espèce de situation internationale, incident, conflit qui met aux prises deux parties ? faut-il admettre au contraire qu'un « différend », au sens de l'art. 15, est une question susceptible d'être énoncée en termes définis et à propos de laquelle deux parties s'opposent ? Il est assez troublant qu'une instance internationale puisse être saisie de l'ensemble d'une situation et invitée à la régler, sans que l'on ait formulé le problème à résoudre. En l'espèce personne sans doute ne songera à soutenir que le Conseil, puis l'Assemblée ont eu mission de régler au fond l'ensemble du problème sino-japonais. Or, si l'on ne peut pas admettre cela, il ne reste plus comme matière aux délibérations que le problème de l'agression ou la menace de guerre; le Pacte a, pour l'agression la procédure de l'art. 10; il a, pour la menace de guerre, la procédure de l'art. 11; il paraît au moins très douteux que l'art. 15 ait été écrit pour être substitué, à la volonté d'une des parties, à l'art. 10 ou à l'art. 11. Nous croyons que son application normale suppose la matière définie d'un litige, un problème déterminé, enfin un « différend » au sens précis du mot, ce « différend » dont, après les dispositions de l'art. 10 et de l'art. 11, les art. 12 et suivants envisagent l'éventualité et les dangers. Peut-être est-ce à cause du sentiment plus ou moins obscur de cette difficulté radicale, que la suite des débats du Conseil et de l'Assemblée s'est déroulée dans une sorte d'obscurité technique; tant que l'on restera à la phase conciliatrice de l'al. 3, cette incertitude pourra sans doute se prolonger; il faudrait qu'elle se dissipe, si l'on entendait suivre la procédure des alinéas suivants.

L'enquête du Secrétaire général; *la Commission de Changhaï.* — Dès la fin de la séance du 29 janvier, le Secrétaire général a fait au Conseil certaines suggestions sur la manière dont il pourrait remplir la mission que lui assigne l'alinéa 1er de l'art. 15; il a précisé le lendemain sa pensée, en proposant[1] « que les gouvernements représentés au Conseil, autres que les parties au différend, et qui ont des représentants officiels se trouvant à Changhaï... donnent des instructions aux dits représentants en vue de se constituer en une commission chargée d'adresser au Secrétaire général un rapport, aux fins d'examen par le Conseil, sur les incidents mêmes, leurs causes et leur évolution. » Cette proposition fut adoptée[2], et dès le

1. *J. O.*, 1932, p. 343.
2. *Ibid.*, p. 349.

6 février la Commission adressait de Changhaï son premier rapport[1], qui fut suivi de plusieurs autres.

Application de l'alinéa 9 : *le transfert de compétence du Conseil à l'Assemblée.* — Le 12 février, M. Yen, représentant de la Chine, adressait au Secrétaire général une lettre ainsi conçue[2] :

> Au sujet du différend sino-japonais, dont le Conseil a été saisi en vertu des articles 10, 11 et 15 du Pacte de la Société des Nations, j'ai l'honneur de faire observer qu'aux termes du § 9 de l'article 15 dudit Pacte, le Conseil peut porter le différend devant l'Assemblée et que celle-ci devra, de même, être saisie du différend à la requête de l'une des parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.
>
> Vu le délai sus-mentionné, le Gouvernement chinois se voit forcé de demander que ledit différend soit porté devant l'Assemblée. Toutefois, dans le cas où le Conseil aurait l'intention de saisir lui-même l'Assemblée, ou bien de la convoquer en vertu de ses pouvoirs généraux pour l'examen dudit différend, le Gouvernement chinois se déclare prêt à retirer, pour sa part, sa requête.

Malgré le caractère un peu incertain de cette requête, le Conseil décida le 19 février[3], sans désigner autrement « le différend sino-japonais », que l'Assemblée en était saisie; et il convoqua pour le 3 mars une session extraordinaire.

Ainsi le Conseil se trouvait dessaisi en faveur de l'Assemblée, en ce qui concerne du moins la procédure de l'art. 15. Nous ne croyons pas qu'on puisse sérieusement prétendre que la procédure engagée sur la base de l'art. 11 fut par là interrompue; comme nous l'avons signalé déjà, le Conseil a admis le 19 février qu'il devait continuer à poursuivre « son activité en vue du maintien de la paix ». Mais il est de toute évidence qu'en l'absence de toute définition précise du « différend » déféré à l'Assemblée, le but de l'activité de celle-ci ressemble beaucoup au but assigné au Conseil par l'art. 11, du moins tant que l'Assemblée reste à la phase de la tentative de conciliation. A la séance du 5 mars après-midi, M. Politis (Grèce) a indiqué la seule solution qui nous paraisse régulière : ce que peut faire l'Assemblée, à cette phase de la procédure, c'est apporter au Conseil l'appui de son autorité. Mais, à notre sens, c'est le Conseil qui devra être saisi des rapports de la Commission d'enquête instituée par sa résolution du 10 décembre, sur le terrain de l'art. 11; c'est lui qui devra statuer sur ces rapports; et c'est à titre d'information seulement qu'ils peuvent être communiqués à l'Assemblée.

1. *Ibid.*, p. 374. Cf. p. 379 et 382.
2. *Ibid.*, p. 386.
3. *J. O.*, 1932, p. 371.

C'est ainsi la procédure de l'art. 11 qui resterait prépondérante; mais si, comme il faut l'espérer, une formule de conciliation peut être trouvée, il ne serait sans doute pas impossible de ménager à l'Assemblée une possibilité d'intervention conforme à l'alinéa 3 de l'art. 15.

L'Assemblée extraordinaire de 1932 : *sa procédure. La Commission générale. Le Comité des* 19. — L'impression qui se dégage des premiers travaux de l'Assemblée, c'est la nécessité où celle-ci s'est trouvée de confier à un organe restreint l'accomplissement effectif de sa mission. Dès sa seconde séance, l'après-midi du 3 mars, l'Assemblée a constitué une « Commission générale » qui a commencé à siéger le 4. Mais celle-ci ressemble d'une façon frappante à l'Assemblée plénière : elle se compose en fait des mêmes délégués (certains pays y ont plus d'un représentant), elle s'est donné le même président et le même bureau; les délibérations y ont le même caractère général et oratoire et ne ressemblent guère aux discussions précises des Commissions des Assemblées ordinaires. Cette analogie entre l'Assemblée plénière et la Commission générale s'est trouvée soulignée et consacrée par le Président Hymans (Belgique); dans l'après-midi du 4 mars, comme la Commission générale venait de se rallier à un texte de résolution, le Président déclara : « Il est 19 h. 40. Je suspends la séance de la Commission générale et, comme Président de l'Assemblée, je convoque celle-ci en séance plénière à 19 h. 45. » Et après quelques minutes d'interruption, le même corps reprenait séance sous un autre nom.

La Commission ne pouvant pas remplir son rôle normal de préparation des résolutions, c'est en fait le Bureau qui a, le 4 mars, joué ce rôle : il a élaboré le texte; la Commission n'a guère fait que le voter, un amendement de détail ayant été rapidement écarté. Le vote ultérieur de l'Assemblée plénière ne fut qu'une formalité. Lorsque, le 8 mars, la Commission eût achevé d'entendre les déclarations des délégués, c'est encore le Bureau qui fut chargé de comparer les propositions en présence et d'en extraire le projet à soumettre à l'Assemblée; on lui avait d'ailleurs, sur une suggestion de M. Benès (Tchécoslovaquie), adjoint les auteurs de propositions; c'est le « Comité de rédaction » ainsi constitué et trop modestement nommé qui eut à accomplir la besogne politique essentielle; c'est de ses travaux qu'est sortie la résolution qui mit fin à cette première phase des délibérations de l'Assemblée. Par un curieux renversement des rôles, il s'est trouvé que, les questions de fond résolues, la Commission générale a, dans sa séance de la matinée du 11, discuté du point de vue de la forme et modifié sur quelques points

les expressions du projet, assumant ainsi les fonctions de comité de rédaction.

La résolution votée dans l'après-midi du 11 mars rappelle les principes du Pacte, et constitue un Comité comprenant, avec le Président de l'Assemblée, les douze membres du Conseil autres que les parties et six membres élus. C'est ce « Comité des 19 » qui est chargé de suivre l'affaire et de préparer les phases ultérieures de la procédure. Spécialement « l'Assemblée a prié le Conseil de communiquer, avec ses observations éventuelles, au Comité qu'elle a constitué, la documentation que le Conseil jugera devoir transmettre à l'Assemblée. » Cette formule discrète ne tranche pas la question de compétence.

Article 16.

Les sanctions.

Dans le projet de convention relatif à la création d'une Société internationale de crédit hypothécaire agricole, qui est si soigneusement rédigé, et que nous avons déjà plusieurs fois cité, on lit[1] à la fin de l'art. 6 :

Au cas où, par suite de l'application de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations, la Société internationale ne serait pas en droit de faire des paiements à certaines catégories de ses créanciers ou ne pourrait recevoir des paiements de certaines catégories de ses débiteurs, les Gouvernements contractants s'engagent à lever tout obstacle à l'exécution des dits paiements dès que l'application sus-visée de l'art. 16 cessera.

1. *J. O.*, 1931, p. 1431. Cf. dans la *Charte constitutive* (p. 1434) la même formule s'appliquant à la Suisse.

revisée ou abrogée. Cette conférence devra se réunir dans les six mois qui suivront l'expiration des périodes sus-indiquées. *Les décisions de cette conférence seront prises à la majorité* des Gouvernements représentés, à condition que cette majorité comprenne les voix des Gouvernements ayant fourni un total de 75 % des sommes versées en application de l'art. 5, sans tenir compte de tout remboursement effectué à quelque titre que ce soit. *Ces décisions seront obligatoires pour tous les Gouvernements contractants.*

Toutefois, s'il s'agissait d'étendre ou d'aggraver les obligations des Gouvernements concernant les privilèges et immunités de la Société internationale, la conférence ne pourrait décider qu'avec le consentement de tous les Gouvernements intéressés.

Au cas où, dans un délai de six mois à partir de la notification des décisions de la conférence à la Société internationale, l'Assemblée générale extraordinaire de cette Société, statuant dans les conditions prévues à l'art. 44 des statuts [majorité des trois quarts des présents], déclarerait qu'elle juge inacceptable la revision décidée par la conférence, les Gouvernements auront la faculté d'abroger la Convention six mois après la décision de l'Assemblée générale.

b) A tout moment, *le Conseil* de la Société des Nations pourra et, à la demande de la moitié des Gouvernements contractants, devra convoquer une conférence à laquelle seront convoqués tous les Gouvernements contractants en vue de la révision de la Convention. Cette révision ne pourra être réalisée qu'avec l'*unanimité* des Gouvernements contractants et avec le consentement de l'Assemblée générale extraordinaire de la Société internationale statuant dans les conditions prévues à l'art. 44 des Statuts.

Article 21.

En acceptant d'entrer dans la Société, le Mexique a fait la réserve suivante[1] :

« Le Mexique estime nécessaire de faire savoir, au moment de son acceptation, qu'il n'a jamais admis l'entente régionale (Doctrine de Monroe) mentionnée à l'art. 21 du Pacte. »

1. A. 1931, P., p. 77.

Fonctions générales de la Société en matière de conventions internationales.

La méthode de préparation des conventions négociées sous les auspices de la Société a été fixée[1] par l'Assemblée de 1931; et ces dispositions amendent la recommandation[2] de 1930. Nous en avons donné le texte plus haut[3], en le rapprochant des dispositions prises pour la codification du droit international. Nous nous bornerons à mentionner ici l'opinion exprimée[4] par la Commission consultative et technique des communications et du transit. La Commission estime que la procédure nouvelle ne modifie pas les règles suivies par l'Organisation, puisqu'on a formellement excepté les cas où une procédure spéciale est déjà fixée. Du point de vue général, la Commission estime qu'on usera souvent, sans doute, de la dérogation prévue, parce que l'application rigoureuse des règles nouvelles exigerait un délai d'environ quatre ans entre le moment où l'attention d'un organe de la Société est attirée sur une question et le moment où une convention pourrait être conclue. Une telle remarque est un signe des temps.

1. A. 1931, P., p. 134.
2. *Supp.*, p. 98.
3. V. *Préambule, in fine.*
4. *J. O.*, 1931, p. 1622.

CINQUIÈME PARTIE

Administration des intérêts internationaux

(Art. 22 - 25)

Article 22.

Des mandats

Des conditions de la cessation du mandat. — Le projet d'émancipation de l'Irak[1], suivi de certaines perspectives d'émancipation de la Syrie et du Liban[2], a amené le Conseil à préciser, avec le concours de la Commission des mandats, les conditions de cessation du régime mandataire. Comme l'a déclaré le rapporteur au Conseil, M. Marinkovitch (Yougoslavie)[3], « on sent le désir très légitime de supprimer les mandats aussi vite que possible »; mais il n'en est que plus nécessaire de prendre certaines précautions.

Le major Pienaar (Afrique du Sud) a noté avec fermeté qu'il ne peut s'agir actuellement que de la suppression des mandats A; la question des conditions qui seraient applicables à la cessation de mandats d'une autre catégorie reste intacte; quelques jours après M. Te Water (Afrique du Sud) faisait, devant la 6e Commission de l'Assemblée, une réserve formelle de son gouvernement sur ce point[4].

M. Grandi (Italie) a insisté devant le Conseil sur la nécessité de ne pas se borner, pour l'appréciation de l'aptitude du pays à se gouverner seul, à la constatation de l'existence de certaines lois; il faut étudier « le fonctionnement pratique de la structure cons-

1. *Comm.*, p. 620; *Supp.*, p. 101. A sa 64e session le Conseil, après avoir déterminé par une résolution de caractère général les conditions de cessation d'un mandat, a, par une résolution distincte, prié la Commission des mandats de lui donner son avis sur la proposition du Gouvernement britannique tendant à l'émancipation de l'Irak (*J. O.*, 1931, p. 2058).

2. La Commission des mandats a été informée par le représentant de la Puissance mandataire du fait que l'évolution en cours dans la Syrie et le Liban tend à la disparition du mandat, et que le Gouvernement français envisage la conclusion de traités qui viseraient le remplacement du mandat par un nouvel état de choses (*J. O.*, 1931, p. 2047).

3. *J. O.*, 1931, p. 2055.

4. A. 1931, C. VI, p. 35.

titutionnelle et administrative ». En outre il ne faut pas oublier que l'institution n'a pas eu pour objet l'établissement de « rapports permanents particuliers entre la Puissance mandataire et le territoire placé sous mandat »; les pays sous mandat ne doivent pas passer de ce régime « à un régime de subordination de fait ». Par suite les Etats membres de la Société des Nations, ayant droit à un traitement égal, devront bénéficier du traitement de la nation la plus favorisée, pendant une période raisonnable : la Commission des mandats « désire » que le nouvel Etat donne une assurance à cet égard; M. Grandi voudrait un « engagement » précis. D'autre part l'Etat nouveau doit bénéficier du même avantage. *Réciprocité* et *porte ouverte*, voilà les bases de l'indépendance économique des nouveaux Etats. M. Grandi signale le traité, signé à Londres le 9 janvier 1931, par lequel les Etats-Unis d'Amérique ont obtenu le règlement de leurs rapports futurs avec l'Irak.

Le Dr Curtius (Allemagne) a insisté, lui aussi, au Conseil sur les principes d'égalité et de porte ouverte. Devant la 6e Commission MM. Bodrero (Italie) et Petsche (France) ont indiqué[1] que le maintien de l'égalité économique et l'application de la clause de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité et pour un temps raisonnable, leur paraissaient compatibles avec les droits souverains du nouvel Etat.

Voici quelle a été la décision du Conseil, approuvée d'ailleurs par l'Assemblée[2] :

RÉSOLUTION DU CONSEIL DU 4 SEPTEMBRE 1931[3].

« Le Conseil prend acte[4] des conclusions formulées par la Commission permanente des mandats quant aux conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat dans un pays placé sous ce régime. Etant donné la responsabilité qui incombe à la S. d. N., le Conseil décide qu'il y aura lieu de déterminer à la lumière des principes établis, mais seulement après un examen approfondi de chaque cas particulier[5], la maturité des territoires sous mandat dont l'émancipation viendrait à être proposée. Le Conseil devra naturellement examiner avec le plus grand soin tous les engagements pris par les pays sous mandat envers la puissance mandataire pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec le statut d'Etat indépendant et qu'en particulier le principe de l'égalité économique soit sauvegardé, conformément à l'esprit du Pacte et à la recommandation de la Commission des mandats[6].

1. A. 1931, C. VI, p. 20.
2. A. 1931, P., p. 111.
3. *J. O.*, 1931, p. 2055.
4. Le texte suggéré d'abord par le rapporteur portait : « *approuve* ».
5. Membre de phrase ajouté à la suite de la discussion.
6. Cette dernière phrase ajoutée à la suite de la discussion.

Annexe. (Conclusions de la Commission des mandats) :

« La Commission des mandats a estimé qu'il conviendra de subordonner l'émancipation d'un territoire soumis au régime du mandat à deux ordres de conditions préalables, savoir :

« 1° L'existence, dans le territoire en question, d'un *état de fait* autorisant la présomption que ce pays a atteint ce stade d'évolution où un peuple est devenu capable, pour reprendre les termes de l'art. 22 du pacte, « de se conduire seul dans les conditions difficiles du monde moderne » ;

« 2° *Certaines garanties* à fournir par le territoire en instance d'émancipation, à la satisfaction de la S. d. N., au nom de laquelle le mandat a été conféré et a été exercé par lemandataire.

I

« La question de savoir si un peuple considéré jusqu'ici comme mineur a acquis l'aptitude à se gouverner seul, sans l'aide ni les conseils d'un mandataire, est une question de fait et non de principe. Elle ne pourra être résolue que par l'observation attentive de l'évolution politique, sociale et économique de chaque territoire. Cette observation devra être poursuivie durant une période suffisante pour autoriser la conclusion que les progrès de l'esprit public et de l'état social sont tels qu'ils permettent le fonctionnement des rouages essentiels d'un Etat et la pratique des libertés politiques.

« Il est cependant certaines conditions dont, en tout état de cause, l'existence sera le signe de l'aptitude d'une communauté politique à se conduire seule et à assurer son existence en tant qu'Etat indépendant.

« Sous réserve des considérations générales qui précèdent, la Commission suggère que les conditions à exiger, avant qu'un territoire sous mandat soit soustrait à l'application du régime mandataire, et qui devront porter sur l'ensemble du territoire et de sa population, soient les suivantes :

« *a*) être doté d'un Gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat;

« *b*) être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique[1] ;

« *c*) être en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire ;

« *d*) être assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat[2] ;

« *b*) posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.

II

« La Commission permanente des mandats suggère que les garanties qu'aura à fournir le nouvel Etat, avant qu'il puisse être mis fin au mandat, revêtent la forme d'un acte engageant le nouvel Etat envers la S. d. N., ou la forme d'un traité, d'une convention ou de tout autre instrument formellement agréé par le Conseil de la S. d. N. comme pouvant tenir lieu de pareil engagement.

« La Commission suggère que, sans préjudice des garanties supplémentaires que pourrait justifier la situation particulière de certains territoires[3]

1. Il résulte de la discussion (*J. O.*, 1931, p. 2050) que cela signifie seulement que l'Etat est constitué, capable d'une vie indépendante.

2. Cela veut dire seulement que le pays doit avoir des finances saines.

3. *En note dans le texte du rapport* : Par exemple, celles qu'exige le respect des droits visés par les art. 13 et 14 du mandat palestinien.

ou leur passé récent, les engagements du nouvel Etat assurent et garantissent :

« *a*) La protection effective des minorités de race, de langue et de religion ;

« *b*) Les privilèges et immunités des étrangers (dans les territoires du Proche-Orient)[1], y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des capitulations et des usages, à moins que, sur ce point, quelque autre arrangement ne soit préalablement approuvé par le Conseil de la S. d. N., de concert avec les Puissances intéressées ;

« *c*) les intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale en tant que ces intérêts ne sont pas garantis par les capitulations ;

« *d*) la liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses, scolaires et en matière d'assistance médicale des missions religieuses de toutes les confessions, sous réserve des mesures indispensables au maintien de l'ordre public, des bonnes mœurs et d'une bonne administration ;

« *e*) les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire ;

« *f*) les droits de toute nature légalement acquis au cours du régime mandataire ;

« *g*) le maintien en vigueur des conventions internationales, tant générales que particulières, auxquelles, au cours du mandat, la Puissance mandataire a adhéré au nom du territoire sous mandat, et ceci pour leur durée prévue et sous réserve de la faculté de dénonciation qui appartiendrait aux parties.

« En dehors des engagements essentiels précisés ci-dessus, la Commission estime qu'il serait désirable que le nouvel Etat — pour autant qu'il ait été soumis précédemment au régime de l'égalité économique — consentît, à titre de mesure provisoire, aux Etats membres de la S. d. N., le traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité. »

1. Cette formule semble indiquer que la Commission a songé à d'autres mandats que les mandats A.

Article 23.

L'activité technique de la Société n'a pas cessé de se développer. Sans doute les difficultés financières de l'époque actuelle ont quelque peu gêné ses progrès. Mais si le fait est en lui-même fâcheux, du moins est-ce avec raison que l'attention a été attirée sur la nécessité d'éviter les doubles emplois.

Ainsi, sur l'insistance de la « Howard League for Penal Reform », l'Assemblée de 1930 s'était décidée à demander l'avis des Gouvernements sur la mise à l'étude de la question pénitentiaire[1]. Le rapport présenté par M. Pella (Roumanie) à la 5e Commission[2] constitue une étude approfondie de la coopération possible des Etats en matière d'unification de droit pénal et de répression de la criminalité. Lord Lytton (Empire britannique) se demanda si la Commission avait qualité pour aborder ces questions. Le comte Carton de Wiart (Belgique) répondit que ces questions sont plus nettement internationales que les questions d'administration pénitentiaire et que, d'ailleurs, tout cela se tient. Pratiquement, il s'agissait surtout de savoir comment la Société pourrait coordonner son action à celle de la Commission internationale pénale et pénitentiaire de Berne et à celle d'autres organismes préexistants. C'est cette question surtout qui se trouve posée par la résolution dilatoire de l'Assemblée[3].

L'activité technique et l'universalité de la Société. — En ouvrant la dernière session de l'Assemblée, M. Lerroux (Espagne), président en exercice du Conseil, a longuement montré comment le caractère universel de la Société s'est affirmé récemment dans son activité technique hors d'Europe[4] : enquête sur la mortalité infantile en Argentine, au Brésil, au Chili, en Uruguay; collaboration au Congrès sérologique de Montevideo; aide à la Bolivie dans la réorganisation de ses services d'hygiène; création d'un centre international d'étude de la lèpre au Brésil; voyage du Secrétaire général en Amérique latine; réunion à Bangkok de la Commission de la lèpre; études sur la lèpre en Mélanésie; travaux sur l'opium à fumer; visite aux Indes

1. A. 1931, C. V., p. 24.
2. *Ibid.*, p. 52.
3. A. 1931, P., p. 105.
4. A. 1931, P., p. 28. Voir dans le même sens les déclarations de Sir Brojendra Mitter (Inde) : *ibid.*, p. 49; de Sir Arthur Salter (Empire britannique) : A. 1931. C. II, p. 9; de M. Sze (Chine) : *ibid.*, p. 12; de M. Costa du Rels (Bolivie) : *ibid.*, p. 17.

du Directeur de la section économique et financière en vue de la création d'un organisme d'étude des questions économiques; large collaboration avec la Chine de l'Organisation d'hygiène, de l'Organisation des communications et du transit, de l'Organisation économique et financière, de la Commission de coopération intellectuelle; accord sur les signaux et éclairages maritimes, adopté par une conférence à laquelle ont participé les Etats-Unis, le Brésil, le Mexique; convention en vue de limiter la fabrication et de réglementer la distribution des stupéfiants, avec participation des Etats-Unis, du Brésil, du Mexique, du Hedjaz, de la Turquie, de l'Union des Républiques Soviétistes socialistes; on pourrait citer encore plusieurs autres conventions ou enquêtes.

Interprétation de l'alinéa e *de l'art.* 23, *relatif à la liberté des communications et du transit; l'avis consultatif du* 15 *octobre* 1931. — Par une résolution du 24 janvier 1931, le Conseil demanda à la Cour permanente de justice internationale un avis consultatif sur la question suivante : Les engagements internationaux en vigueur obligent-ils, dans les circonstances actuelles, la Lithuanie, à ouvrir au trafic la section de voie ferrée Landwarow-Kaisiadorys ? Parmi les engagements ainsi visés se trouve l'art. 23*e* du Pacte[1]. Ce texte a été particulièrement invoqué par la Commission consultative et technique des communications et du transit, que le Conseil avait consultée préalablement.

En fait la Lithuanie avait fermé la voie en question par mesure de « représailles pacifiques » contre la Pologne; et celle-ci soutenait que la Lithuanie violait ainsi une obligation lui incombant. La Cour a émis, à l'unanimité, l'avis qu'une telle obligation n'existait pas.

En ce qui concerne particulièrement l'art. 23*e*, elle a rappelé d'abord l'opinion de la Commission des communications et du transit que, si certains pays pouvaient, à raison de divergences politiques, supprimer des lignes d'un caractère international, les intérêts des Etats tiers pourraient être lésés, car ils ne jouiraient plus de la liberté du transit et des communications, dont le principe est établi en leur faveur par l'art. 23*e*. La Cour relève la circonstance qu'aucun Etat tiers n'a jugé nécessaire ou opportun d'intervenir. Elle remarque que la disposition invoquée « n'implique pas d'obligations spécifiques pour les Etats membres de la Société d'ouvrir certaines voies de communication déterminées. » Elle cite ensuite le début de l'art. 23, et en conclut que les obligations spécifiques ne peuvent naître que de conventions internationales.

1. *C. P. J. I.*, série A-B, n° 42, spécialement p. 117 sqq.

Quant à la question de savoir « si un Etat qui se refuserait à toute communication avec un ou plusieurs Etats, Membres comme lui de la Société des Nations, n'agirait pas à l'encontre de l'art. 23*e* du Pacte », il n'y a pas lieu, dit la Cour, de l'examiner[1]. Et elle ajoute : « A ce propos, la Cour désire souligner que (*sic*) le présent avis ne saurait être interprété comme émettant une opinion sur la manière de voir exprimée au nom de la Commission consultative et technique et suivant laquelle, aux termes de l'art. 23*e*, les Membres de la Société sont en droit de demander à tout Membre de la Société au moins de ne pas agir en contradiction avec les buts de cet article. »

1. M. Anzilotti (*l. c.*, p. 123), tout en se ralliant à la conclusion de la Cour, ne croit pas suffisants les motifs adoptés, notamment en ce qui concerne l'art. 23*e*. « Dans son opinion, la véritable question n'est pas de savoir si la Lithuanie est obligée d'ouvrir au trafic une ligne déterminée; la question est plutôt de savoir si la Lithuanie peut se refuser à avoir des communications ferroviaires avec la Pologne »; en fait toutes les lignes sont interrompues et, si la ligne Landwarow-Kaisiadorys est seule visée par la demande du Conseil, c'est parce qu'elle est seule vraiment importante. Dans ces conditions, M. Anzilotti estime que, seules, les « circonstances actuelles » mentionnées dans la question du Conseil justifient « une attitude de la Lithuanie qui, prise en elle-même, ne serait guère compatible avec les devoirs des Membres de la société des Nations, et notamment avec certaines obligations qui, dans des circonstances normales, semblent découler de l'art. 23*e* du Pacte. »

Article 24.

Le Bureau international des expositions, créé par une convention du 22 novembre 1928, a été, sur sa demande, placé par le Conseil « sous l'autorité de la Société », par application de l'art. 24. La résolution constate que ce Bureau a un caractère public, présente une utilité internationale, et ne fait double emploi avec aucune autre organisation[1].

La *Société internationale de crédit hypothécaire agricole* a été conçue[2] comme instituée « sous les auspices de la Société des Nations ». C'est une société anonyme, ce qui la met dans une situation assez différente de celle des Bureaux internationaux. On a adopté la forme de la société par actions pour se conformer le plus possible aux méthodes commerciales avec lesquelles le grand public est familiarisé[3].

Un *Centre international pour l'étude de la lèpre* a été offert à la Société par le Brésil[4] : « Les particularités de l'offre du Gouvernement brésilien s'inspirent des offres des Gouvernements français et italien qui ont été acceptées par le Conseil et qui ont conduit à l'établissement de l'Institut de coopération intellectuelle, de l'Institut pour l'unification du droit privé et de l'Institut du cinématographe éducatif. Ainsi, le Centre international d'étude sur la lèpre serait juridiquement distinct de la Société des Nations; son activité n'engagerait que sa responsabilité propre. Les dépenses afférentes à son installation et à son entretien seraient couvertes par une subvention du Gouvernement brésilien. La Société des Nations n'encourrait aucune responsabilité financière ou autre. » La lettre du Gouverne-

1. *J. O.*, 1931, p. 1110 (63e session du Conseil).
2. *J. O.*, 1931, p. 1116 : le Conseil approuve les dispositions du projet qui le concernent.
3. *Ibid.*, p. 1423 : rapport du Comité financier. L'organisme nouveau a pour objet d'octroyer des prêts sur première hypothèque, en ne demandant qu'un intérêt modéré, grâce à la solidité des garanties qu'il présente : avances spéciales des gouvernements contractants pour la constitution d'un fonds de réserve; facilités fiscales, etc... « La nouvelle société devra éviter de prêter à la critique d'avoir favorisé une augmentation inconsidérée de la production agricole » (p. 1448); au contraire elle devra permettre aux agriculteurs de changer de cultures, de renoncer aux productions trop abondantes pour se consacrer à celles dont la consommation tend à s'accroître.
4. *J. O.*, 1931, p. 2029 (64e session du Conseil). Rapport de M. Mc Gilligan (Irlande)

ment brésilien[1] dit que l'organisme nouveau serait « sous les auspices de la Société », un peu plus loin « sous les auspices de l'Organisation d'hygiène de la Société ». Le Conseil a accepté cette offre.

La réorganisation de l'Institut de coopération intellectuelle. — On peut considérer comme achevée cette œuvre de réorganisation; la 6e Commission a pu constater cet heureux résultat[2]; elle s'est félicitée en particulier de voir les comités d'experts accomplir une besogne qui était jusque-là assumée à grands frais par des Congrès. Sur la suggestion, appuyée par le Conseil[3], de la Commission internationale de coopération intellectuelle, l'Assemblée a « *reconnu l'existence de l'organisation de coopération intellectuelle*, comprenant : la Commission internationale de coopération intellectuelle, organe consultatif de la Société des Nations; les Commissions et comités qui en relèvent; l'Institut international de coopération intellectuelle, son organe exécutif et l'Institut international du cinématographe éducatif, instituts mis à la disposition de la Société des Nations dans les conditions établies par leurs statuts respectifs; les commissions nationales de coopération intellectuelle, dont les représentants peuvent être appelés à se réunir occasionnellement en conférence, sur l'initiative de la Commission internationale de coopération intellectuelle. »

Relations des organisations de la Société avec les Unions internationales. — L'intention des rédacteurs de l'art. 24 était certainement de concentrer sous l'autorité de la Société toute la vie administrative internationale; cette intention n'ayant pas pu se réaliser pleinement, il semble tout au moins que l'on doive s'efforcer d'assurer la collaboration avec les organes de la Société des institutions restées en dehors d'elle. Un incident récent a montré que ce n'est pas toujours facile[4].

A la suite d'une résolution de l'Assemblée, la Commission consultative et technique des communications et du transit avait chargé un comité d'étudier la coopération possible entre aéronautiques civiles. Comme les administrations postales examinaient en conféren-

1. *J. O.*, 1931, p. 2085. V. aussi, pour l'origine du projet : *J. O.*, 1928, p. 139. — Le Conseil d'administration doit être composé des membres en fonction du Comité d'hygiène de la Société des Nations, agissant à titre personnel, avec, comme membre de droit, le membre du Comité de direction désigné par le Gouvernement brésilien. Le Comité de direction comprendra deux Brésiliens, trois ressortissants de pays de l'Amérique du Sud, le directeur de l'Institut Oswaldo Cruz et un membre désigné par le Secrétaire général de la Société.
2. A. 1931, C. VI, p. 53.
3. *J. O.*, 1931, p. 2040. — A. 1931, P., p. 115.
4. *J. O.*, 1931, p. 2447.

ce la même question, l'Organisation des communications et du transit demanda à être représentée. La Conférence refusa, en déclarant que le règlement de l'Union postale ne prévoit pas d'invitation possible pour un organisme autre qu'un organi me postal.

Le Président de la Commission consultative porta la question devant le Conseil, par une lettre du 23 juille 1931, dans laquelle il disait : « Une semblable attitude paraît peu compatible avec les intentions des auteurs de l'art. 24 du Pacte. » Il rappelait que l'Organisation du transit avait déjà collaboré avec l'Union télégraphique et l'Union des transports par chemins de fer.

Par une résolution du 19 septembre[1], le Conseil, après avoir constaté que l'Organisation des communications et du transit ne s'est jamais proposé de traiter des problèmes exclusivement postaux, exprima « la confiance » que des relations « directes » puissent s'établir « sans délai » entre l'Union postale et l'Organisation des communications et du transit, comme entre les autres unions et cette Organisation. Il invitait en même temps le Secrétaire général à faire connaître les vues du Conseil à l'Union postale par l'intermédiaire de son Bureau; il invitait le Président de la Commission consultative à lui faire connaître les suites données à sa résolution.

1. *J. O.*, 1931, p. 2265.

SIXIEME PARTIE

Des amendements au Pacte

(Art. 26)

Du maintien du texte primitif.

La politique de préservation du texte du Pacte a reçu récemment de nouvelles confirmations. Nous avons déjà noté que, pour l'application de l'art. 11, on a préféré à un amendement au Pacte le procédé d'une convention générale qui le complète; une délégation l'a d'ailleurs regretté[1]. Mais c'est surtout à propos du problème de la mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte de Paris que la tendance conservatrice s'est fait jour. Non seulement M. Scialoja (Italie) a repris en 1ere Commission[2] cette idée qui lui est chère; mais M. Grandi (Italie) l'a exprimé avec force en séance plénière[3] : « Si nous voulons que les relations internationales rentrent organiquement dans le système de la Société des Nations, il est indispensable que les principes contractuels sur lesquels repose ce système ne soient pas l'objet d'un travail continuel de révision. Si nous voulons que ces institutions vivent dans la conscience de nos peuples, il est indispensable que nos engagements ne soient pas remis chaque jour en discussion. » M. Hussein Alâ (Perse) a exprimé la même opinion[4].

1. M. Valdès-Mendeville (Chili) : A. 1931, C. III, p. 38; v. ci-dessus, sous l'art. 11.
2. A. 1931, C. I, p. 9.
3. A. 1931, P., p. 38.
4. A. 1931, P., p. 64.

INDEX DES ARTICLES

Note. — Le premier nombre en caractère gras renvoie au développement d'ensemble consacré à l'article en cause ; dans la suite de la liste, les caractères gras indiquent les développements d'une étendue ou d'une importance particulières.

Préambule. — p. **13 sqq.**

Art. premier. — p. **25 sqq.**

Art. 2. — p. **35 sqq.**

Art. 3. — p. **37 sqq.**

Art. 4. — p. **40 sqq**; 29.

Art. 5. — p. **49**; 30.

Art. 6. — p. **50 sq.**
Al. 5 : p. 51 sqq.

Art. 7. — p. **56.**

Art. 8. — p. **57 sqq.**

Art. 9. — p. **61.**

Art. 10. — p. **62 sqq**; 16; 47; 76; 87.

Art. 11. — p. **65 sqq**; 37; 62; 79; 86; 88; 107.

Art. 12. — p. **78 sqq**; 74; 87.

Art. 13. — p. **78.**

Art. 14. — p. **83 sqq**; 45, 78.

Art. 15. — p. **86 sqq**; 38; 62; 72; 76; 78.

Art. 16. — p. **91**; 20; 66; 67; 68 n. 1.

Art. 17. — p. 28.

Art. 18. — p. 11.

Art. 19. — p. **92 sq.**

Art. 21. — p. **95**; 18.

Art. 22. — p. **97 sqq.**

Art. 23. — p. **101 sqq**; 10, 11.

Art. 24. — p. **104 sqq**; 11.

Art. 26. — p. **107.**

INDEX DES MATIÈRES

Acte général de 1928 : p. 20, 80.
Admission du Mexique : p. 25.
Agression : p. 62, 68 n. 1.
Allemagne. — Projet d'union douanière avec l'Autriche : p. 9, 42, 83.
Amendements au Pacte : p. 107.
Annuaire militaire : p. 57.
Arbitrage : p. 79, 84.
Argentine (République) : sa situation par rapport à la S. D. N. : p. 51.
Armements (réduction des) : p. 9, 35, *57*.
Assemblée : Assemblée et Conseil, p. 23, 37, 52, 88, 93); procédure des commissions, p. 38. — L'assemblée extraordinaire de 1922 : la procédure suivie en vertu de l'art. 15 : p. 89.
Autriche. — Projet d'union douanière avec l'Allemagne : p. 9, 42, 83
Avis consultatifs (de la C. P. J. I.) : p. *43*, 49, 82, *83*.

Barème de répartition de dépenses : p. 51.
Brésil : p. 104.
Budget : p. 52.
Bureaux internationaux : p. 104.

Chine : p. 41, 52. — V. v° *Différend sino-japonais*.
Codification du droit international : p. *21*.
Coercition (mesures de) : p. 18.
Comités de l'Assemblée : p. 90.
Comités du Conseil : p. 47.
Commission de contrôle : p. 52.
Commission d'enquête de Changhaï : p. 87.
Commission d'étude de Mandchourie : p. 73.
Commission d'étude pour l'Union européenne : p. 26, 32.
Commission permanente consultative (militaire) : p. 61.
Commissions permanentes : p. 22, 35.
Compétences respectives de l'Assemblée et du Conseil : p. 37, 52, 88, 93.
Compétences respectives du Conseil et de la Cour : p. *42*.
Conciliation : p. 80, 81.
Conseil : composition : p. 40; attributions p. 23, 32, 42, 80, 88, 93. — Procédure, p. 46. — Collaboration des Etats-Unis : p. 28. — Pouvoirs en matière financière, p. 52. — Membres permanents et non permanents : p. 75. — L'« examen par le Conseil », p. 78.
Continen alisme : p. *32*, 52.
Continuité des assemblées successives : p. 37.
Contributions arriérées : p. 51.
Conventions internationales : préparation, p. 22, 96; mode de conclusion, p. 67 n. 3.
Coopération intellectuelle : p. 105.
Coordination des procédures de règlement des différends internationaux : p. 80.
Cour permanente de justice internationale : Le Conseil et la Cour, p. 42. — Juges *ad hoc* : p. 83. — Avis consultatifs : p. *43*, 49, 82, *83*. — La Cour instance de recours : p. 84.
Crédit hypothécaire (Société internationale de) : p. 105; cf. p. 32, 81, 91, 93.

Dépenses de la S. D. N. : arrêt ou progression : p. 53.
Désarmement : V. v° *Armements*.
Différends internationaux : solution pacifique, p. 20-80; notion du « différend » : p. 78, 86.
Différend anglo-finnois (utilisation de navires finlandais pendant la guerre) : p. 78.
» *relatif au projet austro-allemand d'union douanière* : p. 9, p. *42*, 83.
» *sino-japonais* (Mandchourie, Shanghaï) : p. 10, *13*, 28, 42, 47, *62*, *70*, *86*.

Droit international : p. 21.

Economiques (questions) : crise, p. 9 ; — accords : p. 33 ; — mandat : p. 98.
Egalité des membres de la S. D. N. : p. 15, 44, 98.
Election des membres non permanents du Conseil : p. 40.
Emblème : p. 55.
Esclavage : p. 35.
Espagne : p. 41.
Etats-Unis : p. 27, *28*.
Exceptionnelles (décisions) : p. 16, 25.
Expositions (Bureau international des) : p. 105.

Finances de la S. D. N. : p. *51*.

Guerre : le pacte de renonciation à la guerre : p. *17*, 29.— La convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre : p. 37, 49, 61, *65*.

Indépendance politique : p. 16, *62*.
Instituts internationaux : p. 104.
Intégrité territoriale : p. 62.
Irak : p. 97.

Japon : V. v° *Différend sino-japonais*.
Juridiques (questions), opposées aux questions politiques : p. 42.

Légitime défense : p. 18. 66, 71.
Lèpre (Centre international pour l'étude de la) : p. 105.
Liberté des communications et du transit : p. 102.

Majorité : p. 30, 49, 93.
Mandats : p. *97*.
Membres de la Société : p. 25.
Mexique : p. 25, 95.
Minorités : p. 35, 100.
Monroe (doctrine de) : 95.
Moyens de prévenir la guerre : p. 65.

Pacte général de renonciation à la guerre p. *17*.
Participation limitée à l'activité de la Société : p. *26*, 60.
Pénales (questions) : p. 101.
Peuple organisé : portée de l'expression, p. *13*.
Politiques (questions), opposées aux questions juridiques : p. 42.
Président en exercice (Conseil) : p. 46, 73.
Prévention et répression : p. 65.
Publicité : p. 69.

Réduction des armements.: V. v° *Armements*.
Régionaux (accords) : p. 33.
Règlement intérieur (de l'Assemblée) : p. 38.
Représentants au Conseil : p. 42.
Rupture (risque de) : p. *78*.

Sanctions : p. 20, 68 n. 1, 92.
Secrétaire général : p. 23, 33, 50, 55, 74, 87.
Secrétariat : p. *50* ; cf. p. 10, 73.
Sessions : de l'Assemblée, p. 37 ; du Conseil, p. 46.

Technique (activité) : p. 101.
Traités : respect des traités : p. 73, 74 ; revision des traités : p. 93.
Travail (Organisation internationale du) : relations avec la S. D. N. : p. 35.
Trêve des armements : p. 58.
Turquie : p. 26.

Unanimité : p. 30, 49, 65, 93.
Union des Républiques soviétistes socialistes : p. 26.
Union européenne : p. 26, *32*.
Unions internationales : relations avec la S. D. N. : p. 105.
Universalité de la S. D. N. : p. 26, 32, 101.

INDEX DES PERSONNES

Note. — Les noms entre crochets indiquent le pays dont la personne citée est délégué ou l'institution dont elle est membre.

Adatci [Président de la C. P. J. I.], p. 45 n. 5, 83 n. 3.
Altamira [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 2 et 3, 83 n. 3.
Andersen [Danemark], p. 22 n. 1.
Andvord [Norvège], p. 33.
Anzilotti [Juge de la C. P. J. I.], p. 45, 83 n. 3, 103 n. 1.
Astor (**vicomte**) [Emp. brit.], p. 10.
Avenol [Secrétaire général adjoint], p. 74.

Basdevant [France], p. 84.
Beaubien [Canada], p. 35.
Beckett [Emp. brit.], p. 17, 18, 22 n. 1.
Benès [Tchécoslovaquie], p. 44, 89.
Binchy [Irlande], p. 34.
Bodrero [Italie], p. 98.
Boheman [Suède], p. 54.
Braga [Brésil], p. 62.
Briand [France], p. 16, 29, 31, 34, 43, 73, 74.
Broadland [Norvège], p. 30.
Brouckère (**de**) [Belgique], p. 66 n. 1.
Brojendra Mitter (**sir**) [Inde], p. 32 n. 5, 101.
Bustamante (**de**) [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 2.

Carton de Wiart (**Comte**) [Belgique], p. 50, 53, 101.
Cassin [France], p. 19, 20 n. 2, 85.
Castro (**de**) [Uruguay], p. 38.
Cecil of Chelwood (**vicomte**) [Emp. brit.], p. 25, 27, 40, 41, 67 n. 3, 71, 72, 79, 86.
Cemal Husnü Bey [Turquie], p. 28.
Chodzko [Pologne], p. 36, 39.
Collins [Australie], p. 54,
Costa du Rels [Bolivie], p. 101 n. 4.
Curtius [Allemagne], p. 33, 43, 58, 98.

Descamps-David (**Baron**) [Belgique], p. 21.
Drummond (**sir Eric**) [Secrétaire général], p. 9, 51.

Eysinga (**Van**) [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 5.

Fotitch [Yougoslavie], p. 30.
Francois [Pays-Bas], p. 56.
Fromageot [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 2 et 3.

Garay [Panama], p. 15, 16.
Giannini [Italie], p. 22 n. 1 et 3.
Gilbert (**Prentiss**) [Etats-Unis], p. 30, 31.
Gonzalez Prada [Pérou], p. 15.
Grandi [Italie], p. 30, 33, 97, 107.
Guerrero [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 2 et 3.
Guthrie (**Hon Hugh**) [Canada], p. 33 n. 2.

Haas [Secr. gén. de l'organis. des commun. et du transit], p. 56.
Hammarskjöld [Greffier de la C. P. J. I.], p. 52.
Henderson [Emp. brit.], p. 43, 57.
Hiitonen [Finlande], p. 66.
Hoffinger [Autriche], p. 85.
Huber [Suisse], p. 17, 18, 20, 21, 84.
Hurst (**sir Cecil**) [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 5.
Hussein Ala [Perse], p. 33, 38, 107.
Hymans [Belgique]. p. 89.

Kawashima [Japon], p. 33.
Kellogg [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 5.

Lange [Norvège], p. 65.
Lerroux [Espagne], p. 37, 58, 61, 101.
Litvinoff [U. R. S. S.], p. 26.
Loudon [Pays-Bas], p. 53.
Lytton (**Lord**) [Emp. brit.], p. 35.

Madariaga (**de**) [Espagne], p 35, 41, 55, 56, 60, 64 n. 2 et 3, 65, 66, 67 n. 3, 69 n. 2.
Majouranitch [Yougoslavie], p. 18.
Marinis (**de**) [Italie], p. 58.
Marinkovitch [Yougoslavie], p. 44, 86, 97.
Massigli [France], p. 27, 28, 47, 59, 61, 66.
Matos [Guatemala], p. 15.
Mayard [Haïti], p. 34.
Mc Gilligan [Irlande], p. 22, 104 n. 4.
Motta [Suisse], p. 32.
Munch [Danemark], p. 27.

Osusky [Tchécoslovaquie], p. 50, 51, 53.

Paul-Boncour [France], p. 11, 76, 86.
Pella [Roumanie], p. 101.
Petsche [France], p. 98.
Pienaar (**major**) [Afrique du Sud], p. 97.
Pilotti [Italie], p. 22 n. 1.

Politis [Grèce], p. 19, 21, 41, 53, 65, 67 n. 3, 84, 88.
Pricopé [Finlande], p. 62.
Pusta [Estonie], p. 34.

Raestad [Norvège], p. 20, 84.
Rappard [Suisse], p. 50 n. 5, 51.
Riddell [Canada], p. 33.
Rolin [Belgique], p. 18, 19, 20 n. 7, 21, 68 n. 1.
Rolin-Jacquemyns [Juge de la C. P. J. I.), p. 45 n. 5.
Rostworowski [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 2 et 3, 83 n. 3.
Rundstein [Pologne], p. 17.

Salter (**sir Arthur**) [Emp. brit.), p. 101 n. 4.
Sandler [Suède], p. 68 n. 1.
Sato [Japon], p. 14, 33, 59, 64 n. 4, 86.
Schücking [Juge de la C. P. J. I.), p. 45 n. 5.
Scialoja (Italie), p. 17, 19, 107.
Simon (**sir John**) [Emp. brit.], p. 32.
Sokal [Pologne], p. 30, 66, 75.
Struycken [Pas-Bas], p. 40.
Sze [Chine], p. 71, 101 n. 4.

Te Water [Afrique du Sud], p. 97.
Tewfik Rüshü [Turquie], p. 26.
Thomas (**Albert**) [Directeur du B. I. T.], p. 36.
Titulesco [Roumanie], p. 11, 25, 28 n. 1, 37, 38.

Unden [Suède], p. 20.
Urrutia [Juge de la C. P. J. I.] p. 45 n. 2 et 3.

Valdès-Mendeville [Chili], p. 67, 107 n. 1

Wang [Juge de la C. P. J. I.], p. 45 n. 5, 83 n. 3.
Wilford (**sir Thomas**) [Nouvelle-Zélande), p. 53.
Wilson (**Hugh**) [Etats-Unis], p. 59.
Woo Kai Seng [Chine], p. 19.

Yen [Chine], p. 88.
Yoshizawa [Japon], p. 30, 58, 64 n. 2, 71, 74.
Yrjö-Koskinen (**Baron**) [Finlande], p. 78.

Zaleski [Pologne], p. 71, n. 2.
Zulueta [Espagne], p. 86.

TABLE

Pages

Références 7
Avant-propos 9

PREMIERE PARTIE

LA NATURE, L'OBJET, LES MEMBRES DE LA SOCIETE

(Préambule, Art. 1er)

Préambule. — *L application du Pacte et la notion de « peuple organisé ». — De la renonciation à la guerre.* Le problème de la mise en harmonie des deux Pactes. — *Le respect du droit international : la codification* 13

Article premier. — L'admission du Mexique. Caractère exceptionnel de la procédure suivie. — *De la participation limitée des Etats non membres à l'activité de la Société* : travaux de la Commission d'étude pour l'Union européenne; participation aux débats de la Troisième Commission des Etats qui ont collaboré aux travaux de la Commission préparatoire du désarmement; collaboration des Etats-Unis avec le Conseil en vue de la solution du conflit sino-japonais. — *Les groupements con inentaux ou régionaux* : le projet d'Union européenne; l'opposition persistante à toute action régionale 25

DEUXIEME PARTIE

LES ORGANES DE LA SOCIETE

(Art. 2-7)

Article 2. — Les Commissions permanentes. Les rapports de l'Organisation internationale du Travail avec la Société des Nations 35

Article 3 : l'Assemblée. — Assemblée et Conseil. La procédure des Commissions. 37

Article 4 : le Conseil. — *Composition du Conseil. — Attributions du Conseil.* Questions juridiques et questions politiques; le Conseil et la Cour : le projet austro-allemand d'union douanière. — *Procédure.* Les modes d'action du Conseil dans l'intervalle des sessions. Pouvoirs d'un Comité du Conseil 40

Article 5. — *La règle de l'unanimité; les exceptions à cette règle* 49

Article 6 (Al. 1-4) : le Secrétariat. — La réorganisation du Secrétariat 50

Article 6 (Al. 5) : Régime financier de la Société. — Barème de répartition des dépenses. Contributions arriérées. Conditions particulières du financement de la collaboration accordée à la Chine par la Société des Nations. — Pouvoirs respectifs de l'Assemblée et du Conseil. — Conditions d'acceptation des dons. — Les propositions de réduction des dépenses 51

Article 7 56

TROISIEME PARTIE

DU MAINTIEN DE LA PAIX

(Art. 8-17)

Article 8 : la réduction des armements. — Préparation de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Réunion préalable des renseignements. Trêve des armements. L'objet de la Conférence et la mise en œuvre de l'art. 8 ... 57

Article 9. — *La Commission permanente pour les questions militaires, navales et aériennes* 61

Article 10. — L'art. 10 et le conflit sino-japonais 62

Article 11. — La Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. (Texte de la Convention). — Mise en œuvre de l'art. 11 à l'occasion du conflit sino-japonais 65

Article 12. — Est-il possible de porter devant le Conseil un différend « de caractère international », en l'absence de tout « risque de rupture » ? L'affaire anglo-finnoise. — *La coordination des procédures.* Les adhésions à l'Acte général d'arbitrage : réserves françaises et réserves britanniques concernant le respect de la compétence du Conseil; les autres instances n'interviendront que dans l'éventualité d'un insuccès du Conseil. Le projet de Convention relatif à la création d'une Société internationale de crédit hypothécaire agricole assigne au Conseil une fonction préliminaire de conciliation, qui s'oppose aux fonctions de décision assignées à des organes judiciaires ou arbitraux 78

Article 14 : la Cour permanente de justice internationale. — Nomination de juges *ad hoc.* — La procédure d'avis consultatif. — Du projet tendant à conférer à la Cour la qualité d'une instance de recours par rapport aux tribunaux arbitraux .. 83

Article 15. — Son application au conflit sino-japonais. — Interprétation du premier alinéa : l'application de l'art. 15 est-elle automatique ? Le sens du mot « différend » dans l'art. 15. — L'enquête du Secrétaire général. La Commission de Changhaï. — Application de l'alinéa 9 : le transfert de compétence du Conseil à l'Assemblée. — L'Assemblée extraordinaire de 1932 : sa procédure. La Commission générale. Le Comité des 19 86

Article 16 : les sanctions 91

QUATRIEME PARTIE

LA SOCIETE ET LES TRAITES

(Art. 18-21)

Article 19 : la révision des Traités 93

Article 21 95

Fonctions générales de la Société en matière de conventions internationales ... 96

CINQUIEME PARTIE

ADMINISTRATION DES INTERETS INTERNATIONAUX

(Art. 22-25)

Article 22 : des mandats. — Des conditions de la cessation du mandat. (Texte de la résolution du Conseil du 4 septembre 1931) 97

Article 23. — L'activité technique et l'universalité de la Société. — Interprétation de l'al. *e* de l'art. 23, relatif à la liberté des communications et du transit; l'avis consultatif du 15 octobre 1931 101

Article 24. — Bureau international des expositions. Société internationale de crédit hypothécaire agricole. Centre international pour l'étude de la lèpre. — La réorganisation de l'Institut de coopération intellectuelle. — Relations des organisations de la Société avec les Unions internationales 104

SIXIEME PARTIE

DES AMENDEMENTS AU PACTE

(Art. 26)

Du maintien du texte primitif 107
Index des articles 109
Index des matières 111
Index des personnes 113

WOJEWÓDZKA BIBLIOTEKA PRAWNICZA

Bordeaux. — Imprimerie J. Bière, 18, 20, 22, rue du Peugue.

Bordeaux. — Imprimerie J. Bière, 18, 20, 22, rue du Temple.