

2535

**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au statut de la cour permanente de justice internationale.

(Du 20 décembre 1929.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

En janvier 1926, les Etats-Unis d'Amérique avaient manifesté, comme on sait, le désir d'adhérer au statut de la cour permanente de justice internationale, instrument qui figure à l'annexe du protocole de signature, du 16 décembre 1920, approuvé par la première assemblée de la Société des Nations. Le sénat des Etats-Unis avait toutefois subordonné cette adhésion à l'acceptation par chacun des Etats parties au statut de cinq réserves dont voici la substance:

1. L'adhésion des Etats-Unis au statut de la cour n'entraînera l'établissement d'aucune relation juridique avec la Société des Nations ni l'acceptation d'aucune obligation découlant du traité de paix de Versailles.
2. Les Etats-Unis participeront, sur un pied d'égalité avec les membres du conseil et de l'assemblée de la Société des Nations, à l'élection des juges ou juges suppléants à la cour.
3. Les Etats-Unis verseront une contribution équitable aux dépenses de la cour, contribution qui sera fixée par le congrès.
4. Les Etats-Unis pourront dénoncer en tout temps leur adhésion au statut et ce dernier instrument ne sera pas amendé sans leur consentement.
5. La cour de justice ne donnera ses avis consultatifs qu'en séance publique, après avoir prévenu tous les Etats parties au statut ainsi que tous les Etats intéressés et après avoir entendu, en audience publique, « tout Etat directement intéressé » ou lui avoir donné l'occasion de se faire entendre; de plus, la cour ne donnera suite, sans le consentement des Etats-Unis, à aucune demande d'avis consultatif concernant des différends ou questions auxquels les Etats-Unis seraient intéressés ou prétendraient l'être.

Une adhésion au statut soumise à de telles réserves n'aurait guère pu intervenir que par la voie d'un accord général entre les Etats signataires du protocole de 1920 et les Etats-Unis d'Amérique. Aussi le conseil de la Société des Nations avait-il décidé d'inviter tous les gouvernements des Etats intéressés et le gouvernement des Etats-Unis à examiner en conférence la question dans son ensemble.

La conférence se réunit à Genève le 1<sup>er</sup> septembre 1926. Vingt-six Etats, dont la Suisse, y étaient représentés <sup>1)</sup>. Les Etats-Unis n'avaient pas cru devoir envoyer de délégués, étant donné qu'à leurs yeux, un accord ne serait possible que si les réserves du sénat étaient acceptées purement et simplement.

La conférence ne fit aucune difficulté à accepter les trois premières réserves américaines. Elle ne trouva rien non plus à objecter aux deux points de la quatrième réserve, à savoir, d'une part, la faculté pour les Etats-Unis de retirer éventuellement leur adhésion et, d'autre part, la nécessité de leur consentement pour toute modification éventuelle du statut. Cependant, comme les Etats membres de la société n'ont pas la même faculté de retirer leur adhésion au statut, il avait paru équitable à la conférence de rétablir l'égalité entre ces Etats et les Etats-Unis en autorisant les signataires du statut à retirer, le cas échéant, leur acceptation des conditions mises par les Etats-Unis, dans la seconde partie de la quatrième réserve (consentement pour les modifications du statut) et dans la cinquième réserve (question des avis consultatifs), à leur adhésion au statut de la cour. Il avait été toutefois entendu que cette faculté de retrait ne s'exercerait que sur décision prise à la majorité des deux tiers des Etats signataires, de sorte qu'il ne subsistât aucun doute sur le bien-fondé de la mesure prise. La conférence émit, en outre, le vœu que le droit de dénonciation ne serait pas exercé de part et d'autre sans un échange de vues préalable sur les difficultés constatées et sur les moyens éventuels d'y remédier.

En ce qui concerne la partie de la cinquième réserve qui vise la publicité des avis consultatifs rendus par la cour, la conférence considéra que toute satisfaction serait donnée aux Etats-Unis par les articles 71 à 74 du règlement de la cour relatifs à la procédure consultative, articles qui prévoient notamment que, dans chaque cas particulier, « le greffier notifie immédiatement la requête demandant l'avis consultatif aux membres de la Société des Nations par l'entremise du secrétaire général de la société, ainsi qu'aux Etats admis à ester en justice devant la cour ».

Quant à la seconde partie de la même réserve, qui prévoit le consentement des Etats-Unis pour toute demande d'avis consultatif, la conférence distingua entre les différends auxquels les Etats-Unis seraient parties et les différends dans lesquels ils ne seraient pas impliqués ou les questions à

---

<sup>1)</sup> La Suisse, par M. Dinichert, chef de la division des affaires étrangères.

élucider qui ne forment pas l'objet d'un différend proprement dit. Pour ce qui est des différends de la première catégorie, elle estimait que l'on pourrait se borner à renvoyer à la jurisprudence adoptée par la cour dans l'avis relatif à la Carélie orientale (avis n° 5 concernant un différend entre la Finlande et l'U. R. S. S.), jurisprudence selon laquelle un avis portant sur le fond d'un litige entre un membre de la Société des Nations et un Etat non membre ne peut être rendu sans le consentement de ce dernier Etat. Pour les autres différends ou questions visés ci-dessus, elle recommandait aux Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 de reconnaître aux Etats-Unis les mêmes droits qu'aux Etats membres de la Société des Nations. L'opposition des Etats-Unis à une demande d'avis consultatif devait avoir ainsi exactement la même valeur que le veto émanant d'un membre de l'assemblée ou du conseil. Elle n'aurait donc pas suffi, à elle seule, à empêcher l'ouverture d'une procédure consultative, à supposer que l'avis consultatif pût être demandé par le conseil ou l'assemblée à la simple majorité des voix; l'opposition n'aurait constitué un empêchement absolu que dans le cas où la demande d'avis consultatif eût requis l'unanimité des suffrages au conseil ou à l'assemblée. Quant à la question de savoir s'il suffisait d'une simple majorité pour mettre en branle la procédure consultative, la conférence ne crut pas pouvoir se prononcer dans un sens ou dans l'autre. Elle n'eût d'ailleurs guère eu compétence de le faire.

Son étude terminée, la conférence laissa aux gouvernements, qui avaient reçu individuellement communication des réserves du gouvernement des Etats-Unis, le soin de faire connaître séparément leur manière de voir à Washington; elle recommanda toutefois que les réponses des gouvernements fussent, autant que possible, conçues dans les mêmes termes. Elle arrêta à cet effet un acte final où elle consigna les conclusions « destinées à servir de base aux réponses à adresser à la lettre envoyée par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis à chacun des gouvernements signataires du protocole du 16 décembre 1920, réponses dans lesquelles les Etats signataires s'exprimeraient sur l'acceptation des réserves et conditions des Etats-Unis ». L'acte final prévoyait, d'autre part, que « l'adhésion des Etats-Unis au protocole de signature du 16 décembre 1920, dans des conditions spéciales, nécessite une entente entre les Etats-Unis et les signataires du protocole ». La conférence élaborà à cette fin un « avant-projet de protocole », qui fixait, dans le sens arrêté par la conférence, les conditions de la participation des Etats-Unis au statut de la cour, projet qui devait être joint aux réponses à adresser au gouvernement américain.

Il apparut bientôt, selon les nouvelles parvenues des Etats-Unis, que le gouvernement américain se montrait peu favorable à l'idée de signer un accord qui n'eût pas sanctionné purement et simplement les réserves formulées par le sénat. Le Conseil fédéral jugea néanmoins utile, comme d'autres gouvernements, d'adresser, conformément aux recommandations

de la conférence, une lettre <sup>1)</sup> dans laquelle il se déclarait disposé à conclure, avec les Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 et les Etats-Unis, « un protocole d'exécution, qui, sous réserve de tous échanges de vues ultérieurs que le gouvernement des Etats-Unis jugerait utiles, pourrait être conçu dans les termes présentés dans l'annexe B <sup>2)</sup> à la présente note ». <sup>3)</sup>

Le gouvernement des Etats-Unis ne donna effectivement pas de suite immédiate à cette affaire. Ce n'est qu'au début de cette année qu'il en reprit l'examen. Par une note en date du 19 février, ainsi que nous l'avons déjà exposé dans notre rapport sur les travaux de la dernière assemblée de la Société des Nations <sup>4)</sup>, il adressa, en effet, aux missions diplomatiques à Washington de tous les Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 une note identique dans laquelle il exprimait le désir que fût repris l'examen de la question d'une adhésion éventuelle des Etats-Unis au statut de la cour.

Cette note relève, en particulier, que le département d'Etat a reçu vingt-quatre réponses conformes aux suggestions contenues dans l'acte final de la conférence des Etats signataires, du 23 septembre 1926, et que, dans ces vingt-quatre réponses, les réserves américaines de 1926 ont été, en somme, toutes acceptées, à l'exception seulement de la seconde partie de la cinquième réserve. Le gouvernement des Etats-Unis fait observer à cet égard qu'il voudrait « éviter autant que possible toute proposition de nature à entraver ou à compliquer la tâche du conseil de la Société des Nations... » et qu'il serait heureux de pouvoir régler la question en acceptant simplement les suggestions formulées dans l'acte final et dans le projet de protocole adoptés à Genève le 23 septembre 1926. Il constate cependant que « ces suggestions reposent sur des bases quelque peu incertaines et paraissent appeler une nouvelle discussion », car « les pouvoirs du Conseil et sa procédure dépendent du pacte de la Société des Nations qui peut être amendé en tout temps » et « la jurisprudence adoptée par la cour dans l'affaire de la Carélie orientale, ainsi que le règlement de la cour peuvent également être modifiés en tout temps ». Il en conclut que « le protocole soumis par les vingt-quatre gouvernements au sujet de la cinquième réserve du sénat des Etats-Unis n'assurerait pas aux Etats-Unis une protection adéquate », mais il ajoute aussitôt qu'une formule pourrait sans doute être trouvée qui donnerait satisfaction à tous les Etats signataires du protocole de 1920

<sup>1)</sup> Le texte de cette lettre était conforme à un modèle que le président de la conférence avait fait parvenir à tous les Etats signataires du protocole.

<sup>2)</sup> L'annexe A de la lettre était constituée par un extrait du règlement révisé de la cour permanente de justice internationale.

<sup>3)</sup> La note du Conseil fédéral avait été adressée au département d'Etat à Washington par l'entremise de la légation de Suisse en date du 17 janvier 1927.

<sup>4)</sup> Voir rapport, p. 898.

et permettrait d'assurer « la sauvegarde des droits et des intérêts des Etats-Unis en tant qu'adhérents au statut de la cour ».

La note américaine ayant été adressée également au secrétariat de la Société des Nations, le conseil en prit connaissance dans sa session de mars dernier; il constata « avec une vive satisfaction que la note permettait d'envisager la possibilité de trouver une solution aux difficultés qui avaient empêché l'adhésion des Etats-Unis en 1926 ». Ainsi que nous l'avons également relevé dans notre rapport sur la dixième assemblée, <sup>1)</sup> il adopta, en même temps, une résolution chargeant le comité de juristes appelé à étudier la révision du statut de la cour permanente de justice internationale de s'occuper de cette question et de « présenter toutes suggestions qu'il croirait pouvoir formuler afin de faciliter l'adhésion des Etats-Unis dans des conditions satisfaisantes pour tous les intérêts en cause ».

Le comité, qui, ainsi qu'on le sait, siégea à Genève du 11 au 19 mars et dont faisait partie M. Elihu Root, ancien secrétaire d'Etat des Etats-Unis, adopta, comme base de discussion, l'avant-projet de protocole annexé à l'acte final de la conférence de 1926, se bornant à introduire, « dans le texte en question, les modifications qui lui paraissaient nécessaires pour répondre aux objections soulevées par le projet de 1926 et pour le rendre acceptable pour toutes les parties ». « A aucun moment, nous dit le comité dans son rapport, l'acceptation des conditions formulées par les Etats-Unis n'a soulevé de difficultés, sauf pour ce qui est des conditions relatives aux avis consultatifs, et la tâche du comité eût été simplifiée si ses membres avaient cru pouvoir recommander l'abandon intégral du système qui consiste à demander à la cour un avis consultatif sur une question particulière ». Mais le comité ne pouvait « proposer une solution aussi radicale ». « La méthode qui consiste à demander à la cour des avis consultatifs, expose-t-il, s'est avérée extrêmement utile pour résoudre des questions qui n'auraient pu être commodément soumises à la cour sous aucune autre forme; cette méthode a également permis, dans certains cas, à des parties à un litige de faire soumettre leur différend à la cour sous forme de requête pour avis consultatif, alors qu'elles ne voulaient pas, pour diverses raisons, avoir recours à la procédure contentieuse ».

Le comité releva, d'autre part, qu'on aurait pu satisfaire sans difficulté aux conditions énoncées par les Etats-Unis en adoptant une règle « portant que, dans tous les cas, la décision par laquelle le conseil ou l'assemblée demande à la cour un avis consultatif devrait être prise à l'unanimité ». Mais tout en rappelant que, lors de la conférence spéciale de 1926, il n'avait pas été possible « de dire avec certitude si une décision prise à la majorité n'était pas suffisante », il fit observer que « cette impossibilité subsiste encore aujourd'hui » et que l'on ne peut « que garantir aux Etats-Unis l'égalité

<sup>1)</sup> Rapport, p. 898 s.

dans ce domaine avec les Etats qui sont représentés au conseil ou à l'assemblée de la Société des Nations ».

Le comité élaborà, en conséquence, un nouveau projet de protocole qui reproduisait en substance les premiers articles du projet de 1926, mais précisait, à son article 5, les conditions dans lesquelles les Etats-Unis pourraient manifester, le cas échéant, leur opposition à une demande d'avis consultatif du conseil ou de l'assemblée, sans pour autant bénéficier d'une situation nettement privilégiée par rapport aux membres de la Société des Nations.

Le conseil fut saisi, lors de sa session de Madrid, du rapport du comité de juristes et du projet de protocole y annexé. Il décida, après délibération,

« 1° de répondre à la note de M. Kellogg du 19 février 1929 en communiquant au gouvernement des Etats-Unis ... le texte du dit rapport et du dit projet de protocole ;

« 2° de faire la même communication aux Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 et de transmettre également à ces Etats le texte de la résolution du sénat des Etats-Unis du 27 janvier 1926, reproduisant les réserves de ces derniers ».

Le protocole affectant les droits de l'assemblée et du conseil en matière d'avis consultatifs, le conseil chargea, en outre, le secrétaire général d'inscrire la question à l'ordre du jour supplémentaire de la dixième assemblée, de sorte que celle-ci pût se prononcer à son tour avant qu'intervint entre les Etats-Unis et les Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 l'accord qu'impliquerait l'adoption du protocole envisagé.

Dans son désir de hâter autant que possible le règlement de cette affaire, le conseil, ainsi que nous l'avons déjà exposé dans notre rapport sur les travaux de la dernière assemblée, invita, à sa session suivante, la conférence pour la revision du statut de la cour « à étendre son examen au rapport et au projet de protocole dressés par le comité de juristes ». En procédant de la sorte, on serait en mesure, pensait-on, d'ouvrir le protocole d'adhésion à la signature des Etats immédiatement après son approbation par l'assemblée.

La conférence pour la revision du statut de la cour accepta, comme on sait, sans débats ni modifications le projet de protocole qui lui était soumis. Nombre de délégués se seraient fait scrupule de rouvrir une discussion sur l'un ou l'autre point, car, selon des renseignements venus d'outre-Atlantique, le projet du comité de juristes, qui avait été élaboré avec la collaboration active et l'assentiment de M. Elihu Root, paraissait avoir toutes chances, dans sa forme actuelle, d'être accueilli favorablement par les Etats-Unis.

Soumis ensuite à la première commission de l'assemblée, le projet de protocole ne donna lieu à aucune observation, et l'assemblée l'approuva à

son tour sans débats. Il fut ouvert immédiatement après à la signature des Etats. Cinquante Etats le signèrent aussitôt. M. Motta y apposa sa signature au nom du Conseil fédéral.

Le protocole, dont on trouvera le texte à l'annexe, s'inspire, comme nous l'avons vu, du projet de protocole de 1926. Son article premier, qui n'a guère qu'un caractère introductif, n'appelle pas d'observations. Quant à ses articles 2 et 3, ils sont la reproduction pure et simple des articles 1 et 2 du projet de 1926; ils établissent, le premier, que les Etats-Unis participeront sur un pied d'égalité avec les Etats membres de la Société des Nations à l'élection des juges à la cour, le second, que le statut de la cour, conformément à un principe universellement admis, ne pourra être modifié « sans l'acceptation de tous les Etats contractants ». De même, les articles 6, 7 et 8 sont analogues aux articles 5, 6 et 7 du projet primitif. A part l'article 8, sur lequel nous reviendrons, ils se passent de commentaire. Il convient tout au plus de relever spécialement que le protocole ne pourra entrer en vigueur qu'après ratification par tous les Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 et par les Etats-Unis d'Amérique (article 7, 2<sup>e</sup> alinéa). Le défaut d'une seule ratification rendrait donc l'instrument inopérant.

Le protocole diffère, en revanche, de celui de 1926 à ses articles 4 et 5, qui traitent de la cinquième réserve américaine et constituent, au demeurant, sa partie essentielle. La question des avis consultatifs avait été, en effet, une pierre d'achoppement pour le premier projet d'accord. Elle devait être réglée autrement. De la solution qui lui serait donnée dépendait la possibilité d'une adhésion des Etats-Unis au statut de la cour.

L'article 4 reprend textuellement les termes de l'article 3 du projet de 1926: « *La cour prononcera ses avis consultatifs en séance publique* », mais il a été complété par l'adjonction des mots suivants: « *après avoir procédé aux notifications nécessaires et avoir donné aux intéressés l'occasion d'être entendus, conformément aux dispositions essentielles des articles 73 et 74 actuels du règlement de la cour* ». Cette clause additionnelle garantit les Etats-Unis contre toute modification ultérieure de la pratique de la cour relative aux notifications à faire, en matière d'avis consultatifs, aux Etats intéressés; elle fait tomber ainsi les critiques qu'on avait formulées, à Washington, contre la base mouvante du projet d'accord de 1926. Ce projet renvoyait tacitement, en effet, aux articles 73 et 74 du règlement de la cour, mais ces articles étant revisables au gré de la cour, les Etats-Unis n'avaient aucune certitude de demeurer de façon permanente, en ce qui concerne la notification des avis consultatifs, au bénéfice du même régime. Par l'adjonction des termes précités à l'article 4 du protocole, la procédure de la cour devient immuable ou du moins ne peut plus être modifiée qu'avec l'assentiment de toutes les parties au protocole, y compris les Etats-Unis d'Amérique.

La question la plus épineuse touchait à la seconde partie de la cinquième réserve américaine. Elle fait l'objet de l'article 5 du protocole. Le

principe général à la base de cet article est qu'avant de prendre une décision au sujet d'un avis consultatif, le conseil ou l'assemblée consultera le gouvernement des Etats-Unis sur la question de savoir si l'avis affecte ou non ses intérêts. Le principe est juste. Les Etats-Unis ne siégeant pas au conseil ni à l'assemblée, l'occasion doit leur être fournie de manifester leur opinion, sinon ils seraient traités sur un rang d'infériorité par rapport aux Etats membres de la Société des Nations.

Si le gouvernement des Etats-Unis estime, dans un cas particulier, que ses intérêts se trouvent en jeu et se montre hostile à toute demande d'avis consultatif, quelle sera la situation ? L'article 5 répond à la question en spécifiant, à son 3<sup>e</sup> alinéa, que, dans cette éventualité, « il sera attaché à l'opposition des Etats-Unis la même valeur que celle qui s'attache à un vote émis par un membre de la Société des Nations au sein du conseil ou de l'assemblée pour s'opposer à la demande d'avis consultatif ». Le point de savoir si l'avis consultatif doit être demandé à l'unanimité ou à la simple majorité n'est pas tranché, et les Etats-Unis sont placés à cet égard sur le même pied que tout membre de la société. S'il était admis qu'il suffit d'un vote émis à la majorité pour provoquer un avis de la cour, l'opposition des Etats-Unis serait donc de nul effet s'il se trouvait une majorité pour recourir à la procédure consultative; si, par contre, on décidait que l'avis consultatif ne peut être valablement demandé qu'à l'unanimité du conseil ou de l'assemblée, l'opposition des Etats-Unis réduirait à néant toute velléité de consulter la cour sur une question déterminée. Un règlement de la question sur cette base paraît équitable, puisqu'il assure une égalité de traitement entre les Etats signataires du protocole du 16 décembre 1920 et les Etats-Unis.

Point besoin n'est de nous étendre longuement sur la procédure envisagée pour s'enquérir de l'attitude des Etats-Unis à l'égard d'une demande d'avis consultatif. Si, consulté par le conseil ou l'assemblée par une voie qu'il conviendra ultérieurement de préciser (notification à la légation des Etats-Unis à Berne, par exemple), le gouvernement de Washington soulève des objections à une demande d'avis consultatif, il sera procédé d'urgence à un « échange de vues » entre Genève et Washington. Si la négociation engagée à cet effet n'aboutit pas et si les Etats-Unis maintiennent leur opposition, ceux-ci pourront alors user de la faculté de retrait dont nous parlerons plus bas.

Il se peut toutefois que la demande d'avis consultatif soit notifiée à la cour avant l'issue des pourparlers entre le conseil ou l'assemblée et les Etats-Unis. On peut songer au cas où le conseil ou l'assemblée décide de recourir à la procédure consultative de la cour à un moment (derniers jours d'une session, par exemple) où il ne serait plus guère possible d'attendre le résultat de la négociation engagée avec Washington par l'entremise du secrétaire général. Dans cette hypothèse, la demande d'avis pourrait être

transmise sans autre à la cour, à moins — ce qui serait concevable — que le conseil ou l'assemblée ne décide de la retenir temporairement; mais, dans tous les cas, il ne serait pas porté préjudice au droit des Etats-Unis d'y faire opposition. Si la demande d'avis est adressée à La Haye, les Etats-Unis, en tant qu'Etat admis à ester en justice devant la cour, seraient informés, en effet, de la demande d'avis consultatif par le greffier, comme tous les Etats membres de la société et les Etats mentionnés à l'annexe du pacte.

Au cas où l'échange de vues prévu ci-dessus n'aurait « pu avoir lieu dans des conditions satisfaisantes » et « si les Etats-Unis avisent la cour que la question au sujet de laquelle l'avis de la cour est demandé » est une question qui affecte leurs intérêts, « la procédure sera suspendue pendant une période suffisante pour permettre le dit échange de vues entre le conseil ou l'assemblée et les Etats-Unis » (article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, du nouveau projet de protocole). Si, à l'expiration du délai pendant lequel la procédure est ainsi suspendue, aucun accord n'est intervenu avec les Etats-Unis, ceux-ci pourront alors retirer définitivement, s'ils le jugent nécessaire, leur adhésion au statut de la cour. Toutes précautions ont été ainsi prises pour que le gouvernement américain puisse faire valoir son droit d'opposition sans obstacles ni entraves d'aucune sorte. La procédure prévue par les deux premiers alinéas de l'article 5 du projet semble devoir donner, par conséquent, toute satisfaction aux Etats-Unis.

Il est à remarquer que l'article 5 du protocole ne distingue plus, comme l'article correspondant du projet de 1926, entre les différends auxquels les Etats-Unis sont parties et les différends auxquels ils ne sont pas parties ou les questions autres que des différends. On avait estimé, en 1926, que, pour ce qui est des différends auxquels les Etats-Unis sont parties, il ne saurait être question pour la cour de La Haye, vu la jurisprudence adoptée dans l'affaire de la Carélie orientale, de donner un avis consultatif contre la volonté des Etats-Unis; on avait donc nettement séparé ces différends des autres différends ou questions où l'avis consultatif pouvait être éventuellement donné nonobstant l'opposition du gouvernement des Etats-Unis. Au comité de juristes, on avait demandé de maintenir cette distinction, car, disait-on, si les Etats-Unis sont parties à un différend qu'ils refusent de soumettre à une procédure consultative, la cour de justice internationale, d'après sa jurisprudence, est incompétente et il ne peut être question, dans cette hypothèse, d'accorder au veto des Etats-Unis « la même valeur qu'à un vote contraire émis par un Etat membre du conseil ou de l'assemblée ». Le comité n'avait toutefois pas maintenu la distinction, avec raison d'ailleurs, car la jurisprudence de la cour telle qu'elle a été fixée dans l'affaire de la Carélie orientale n'est pas immuable. Elle donnerait facilement matière à discussion, et il n'est pas absolument certain qu'elle ne soit abandonnée un jour, surtout pour des considérations tirées de l'inter-

prétation dont paraissent susceptibles les articles 11 et 17 du pacte. En ne faisant aucune discrimination entre les deux catégories susvisées de différends, le protocole actuel pare d'avance à cette éventualité. Il ne lie pas la cour quant à sa jurisprudence future; il est d'application toute générale, et, dans n'importe quel cas, les Etats-Unis pourraient retirer leur adhésion au statut de la cour si la cour donnait contre leur gré un avis consultatif dans un différend auquel ils seraient ou déclareraient être intéressés. C'est là toute l'économie et toute la portée de l'article 5 du protocole.

La rédaction de cet article n'est cependant pas des plus heureuses. C'est ce qu'a fait remarquer notre représentant à la conférence diplomatique qui s'est occupée du protocole; mais, pour des raisons que nous avons déjà signalées, la conférence ne crut pas devoir entamer une nouvelle discussion sur le texte élaboré par le comité de juristes d'entente avec le représentant officieux des Etats-Unis, M. Root. La formule qui constitue les premiers mots de l'article 5: « En vue d'assurer que la cour ne donne pas suite, *sans le consentement des Etats-Unis*, à une demande d'avis consultatif... » est, en particulier, inexacte, puisque, prise au pied de la lettre, elle tendrait à accréditer l'opinion qu'un avis consultatif ne saurait être rendu sans l'autorisation du gouvernement des Etats-Unis <sup>1)</sup>. Or ce n'est pas la pensée qu'on a voulu exprimer; ce qu'on a voulu dire, c'est tout autre chose: c'est que la cour ne donne pas suite à un avis consultatif *sans consultation préalable des Etats-Unis*. Il ne s'agit pas de leur consentement, puisque le conseil ou l'assemblée peut, le cas échéant, passer outre à ce consentement. <sup>2)</sup> Il y a, du reste, une contradiction manifeste entre le début de l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article 5 et son 3<sup>e</sup> alinéa, qui précise que, « lorsqu'il s'agira de demander à la cour un avis consultatif dans un cas tombant *sous le coup de paragraphes précédents* », l'opposition des Etats-Unis n'aura ni plus ni moins d'effet qu'une opposition provenant d'un membre de la Société des Nations. Si l'avis consultatif peut être demandé à la majorité, la cour pourra éventuellement y donner suite *sans le consentement des Etats-Unis*. Il n'y a toutefois pas lieu d'attacher trop d'importance à ces contradictions, d'ailleurs purement verbales. L'article 5 a un sens général suffisamment clair pour ne prêter à aucune équivoque; il n'admet pas la cinquième réserve américaine telle qu'elle avait été formulée; ce qu'il admet, c'est que les Etats-Unis participent sans privilèges spéciaux, mais dans des conditions d'égalité avec les autres Etats, à la juridiction instituée par la Société des Nations.

Le projet de protocole de 1926 prévoyait, à son article 7, que « les Etats-Unis pourront, en tout temps, notifier au secrétaire général de la Société

<sup>1)</sup> Ce ne serait exact que si la demande d'avis consultatif devait être sollicitée à l'unanimité par le conseil ou l'assemblée.

<sup>2)</sup> A condition, bien entendu, que la règle de l'unanimité ne soit pas applicable au vote sur une demande d'avis consultatif.

des Nations qu'ils retirent leur adhésion au protocole du 16 décembre 1920 ». Cette faculté de retrait a été maintenue telle quelle dans le nouveau protocole (article 8). Elle est, du moins théoriquement, illimitée; rien ne paraît s'opposer à ce que le bénéficiaire en use à sa convenance. De fait, le projet de protocole de 1926 ne contenait pas la moindre restriction à cet égard.

Sous le régime du présent protocole, il ne semble pas qu'en fait, le droit de dénonciation reconnu aux Etats-Unis serait aussi absolu. Le dernier alinéa de l'article 5 stipule, en effet, que « si, après l'échange de vues prévu aux paragraphes 1 et 2 du présent article, il apparaît qu'on ne peut aboutir à aucun accord et que les Etats-Unis ne sont pas disposés à renoncer à leur opposition, la faculté de retrait prévue à l'article 8 s'exercera *normalement*, sans que cet acte puisse être interprété comme un acte inamical, ou comme un refus de coopérer à la paix et à la bonne entente générales ». De cette stipulation, il serait permis d'inférer que si les Etats-Unis exerçaient la faculté de retrait pour d'autres motifs que ceux qu'indique l'article 5 à son dernier alinéa, la dénonciation du protocole du 16 décembre 1920 s'effectuerait légitimement au regard de l'article 8, mais *anormalement* au regard de l'article 5, dernier alinéa. Il s'agit, apparemment, d'une contradiction ou d'une subtilité juridique sur laquelle il serait oiseux de disserter. Il semble toutefois douteux qu'il entre jamais dans les intentions des Etats-Unis de faire acte de dénonciation dans une autre hypothèse que celle que vise l'article 5, dernier alinéa. C'est probablement ce qu'on a voulu dire; dans ce cas, la clause de dénonciation de l'article 8 ne pourra guère être interprétée qu'en corrélation avec la réserve du dernier alinéa de l'article 5. La « construction » à laquelle on s'est arrêté ne satisfait peut-être pas pleinement l'esprit, mais, comme il s'était trouvé, en 1926, vingt-quatre Etats, dont la Suisse, pour accepter le premier projet de protocole qui consacrait la faculté de retrait sans restriction aucune, personne ne trouvera à redire que le nouveau projet puisse être interprété dans un sens qui réduise, en une certaine mesure, le droit de dénonciation accordé aux Etats-Unis.

Limitée ou non, la faculté laissée aux Etats-Unis de retirer en tout temps leur adhésion au statut de la cour les eût placés, comme nous l'avons déjà observé plus haut, dans une situation nettement privilégiée par rapport aux membres de la Société des Nations, qui, eux, pourraient difficilement se désolidariser, tout en restant membres de la société, de l'organisation judiciaire de La Haye. Pour rétablir l'équilibre, il fut convenu, conformément aux vues mêmes de la conférence de 1926, d'accorder également aux autres Etats signataires la faculté de retirer, de leur côté, leur « acceptation des conditions spéciales mises par les Etats-Unis à leur adhésion au protocole du 16 décembre 1920 » (article 8, 3<sup>e</sup> alinéa, du nouveau protocole). La conférence de 1926 avait toutefois jugé excessif, on se le rappelle, de permettre à un seul Etat de provoquer à son gré la retraite des Etats-Unis; elle avait considéré que l'exercice de la faculté de dénonciation devait avoir

pour base une décision collective, prise à une majorité suffisamment forte — une majorité des deux tiers — pour qu'elle résulte vraiment d'une sérieuse difficulté dans le maintien du régime en vigueur. C'était exclure d'avance toute idée d'arbitraire. La clause y relative du projet de protocole de 1926 a été reprise sans autre dans le protocole de 1929.

L'adhésion des Etats-Unis au statut de la cour aux conditions prévues par le protocole paraît devoir rallier les suffrages unanimes des Etats signataires du protocole de 1920. Elle n'implique pas, en effet, des privilèges incompatibles avec une application raisonnable du principe de l'égalité entre Etats. Les Etats-Unis viendront à La Haye avec des droits sensiblement égaux à ceux des grandes puissances représentées en permanence au conseil de la Société des Nations. Un arrangement sur cette base ménage entièrement la dignité de la société et sera sans doute sanctionné par l'opinion publique mondiale.

Cela dit, il y a lieu de se féliciter sans réserve de la conclusion du protocole du 14 septembre 1929, tout en souhaitant qu'il soit bientôt ratifié par tous les Etats intéressés. La collaboration que les Etats-Unis prêteront à la Société des Nations dans le champ de son activité judiciaire sera assurément des plus utiles. Il y a le plus grand intérêt à ce que la juridiction de la cour de justice internationale soit universellement reconnue. L'adhésion officielle d'un grand Etat comme les Etats-Unis aux principes et aux méthodes de la cour ne pourra que contribuer au développement des principes du règlement judiciaire ou arbitral des différends internationaux et renforcer ainsi les tendances pacifiques de notre époque. Les Etats-Unis font, dès lors, œuvre de paix en se rapprochant de la cour de La Haye et la Société des Nations fait de même en facilitant ce rapprochement dans toute la mesure du possible. Le rapporteur du comité de juristes, sir Cecil Hurst, concluait son rapport sur une pensée analogue en disant que, lorsque le protocole sera en vigueur, « on pourra estimer qu'un nouveau progrès a été réalisé au point de vue de l'établissement du règne du droit parmi les nations, progrès qui diminuera le risque de les voir recourir à la force pour la solution de leurs conflits ». A ce progrès, la Suisse ne peut que contribuer de grand cœur; aussi n'hésitez-vous pas, nous en sommes persuadés, à donner votre approbation au protocole du 14 septembre 1929.

En vertu du chiffre I, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 5 mars 1920, accepté par le peuple et les cantons le 16 mai 1920 et relatif à l'accession de la Suisse à la Société des Nations, les dispositions de la constitution fédérale concernant la promulgation des lois fédérales sont applicables à la ratification des amendements au pacte et à l'approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des Nations. Le protocole de signature du statut de la cour du 16 décembre 1920 ayant été considéré comme étant en corrélation avec la Société des Nations, il n'est pas douteux que le protocole relatif à l'adhésion des Etats-Unis au statut de la

cour doit être traité de la même façon. Le protocole du 14 septembre 1929 apparaît juridiquement, en effet, comme un complément du protocole du 16 décembre 1920; son article 6 stipule d'ailleurs expressément que ses dispositions « auront la même force et valeur que les dispositions du statut de la cour et toute signature ultérieure du protocole du 16 décembre 1920 sera réputée impliquer une acceptation des dispositions du présent protocole ». Dans ces conditions, le projet d'arrêté fédéral ci-annexé, que nous vous demandons d'adopter, devrait être publié conformément à l'article 89, deuxième alinéa, de la constitution fédérale et à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 20 décembre 1929.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**D<sup>r</sup> HAAB.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**KAESLIN.**

---

(Projet.)

## **Arrêté fédéral**

approuvant

le protocole, du 14 septembre 1929, relatif à l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au protocole de signature du statut de la cour permanente de justice internationale.

---

### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE de la CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral en date du 20 décembre 1929,

*arrête :*

Article premier.

Le protocole, du 14 septembre 1929, relatif à l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au protocole de signature du statut de la cour permanente de justice internationale est approuvé.

Art. 2.

Le présent arrêté est soumis, conformément à l'arrêté fédéral du 5 mars 1920 concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations, aux dispositions de l'article 89, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale relatif à la promulgation des lois fédérales.

Art. 3.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

---

## Protocole relatif à l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au protocole de signature du statut de la cour permanente de justice internationale.

Les Etats signataires du protocole de signature du statut de la cour permanente de justice internationale du 16 décembre 1920, et les Etats-Unis d'Amérique, représentés par les soussignés dûment autorisés, sont convenus des dispositions suivantes, relativement à l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique audit protocole sous condition des cinq réserves formulées par les Etats-Unis dans la résolution adoptée par le sénat le 27 janvier 1926.

### Article premier.

Les Etats signataires dudit protocole acceptent, aux termes des conditions spécifiées dans les articles ci-après, les conditions spéciales mises par les Etats-Unis à leur adhésion audit protocole et énoncées dans les cinq réserves précitées.

### Article 2.

Les Etats-Unis sont admis à participer, par le moyen de délégués qu'ils désigneront à cet effet et sur un pied d'égalité avec les Etats signataires, membres de la Société des Nations, représentés, soit au conseil, soit à l'assemblée, à toutes délibérations du conseil ou de l'assemblée ayant pour objet les élections de juges ou de juges suppléants de la cour permanente de justice internationale visées au statut de la cour. Leur voix sera comptée dans le calcul de la majorité absolue requise dans le statut.

### Article 3.

Aucune modification du statut de la cour ne pourra avoir lieu sans l'acceptation de tous les Etats contractants.

### Article 4.

La cour prononcera ses avis consultatifs en séance publique, après avoir procédé aux notifications nécessaires et avoir donné aux intéressés l'occasion d'être entendus, conformément aux dispositions essentielles des articles 73 et 74 actuels du règlement de la cour.

### Article 5.

En vue d'assurer que la cour ne donne pas suite, sans le consentement des Etats-Unis, à une demande d'avis consultatif concernant une question ou un différend auquel les Etats-Unis sont ou déclarent être intéressés, le secrétaire général avisera les Etats-Unis, par la voie indiquée par eux à cet effet, de toute proposition soumise au conseil ou à l'assemblée de la

Société des Nations et tendant à obtenir de la cour un avis consultatif et, ensuite, si cela est jugé désirable, il sera procédé, avec toute la rapidité possible, à un échange de vues entre le conseil ou l'assemblée de la Société des Nations et les Etats-Unis sur la question de savoir si les intérêts des Etats-Unis sont affectés.

Lorsqu'une demande d'avis consultatif parviendra à la cour, le greffier en avisera les Etats-Unis en même temps que les autres Etats mentionnés à l'article 73 actuel du règlement de la cour en indiquant un délai raisonnable fixé par le président pour la transmission d'un exposé écrit des Etats-Unis, concernant la demande. Si, pour une raison quelconque, l'échange de vues au sujet de ladite demande n'a pu avoir lieu dans des conditions satisfaisantes, et si les Etats-Unis avisent la cour que la question au sujet de laquelle l'avis de la cour est demandé est une question qui affecte les intérêts des Etats-Unis, la procédure sera suspendue pendant une période suffisante pour permettre ledit échange de vues entre le conseil ou l'assemblée et les Etats-Unis.

Lorsqu'il s'agira de demander à la cour un avis consultatif dans un cas tombant sous le coup des paragraphes précédents, il sera attaché à l'opposition des Etats-Unis la même valeur que celle qui s'attache à un vote émis par un membre de la Société des Nations au sein du conseil ou de l'assemblée pour s'opposer à la demande d'avis consultatif.

Si, après l'échange de vues prévu aux paragraphes 1 et 2 du présent article, il apparaît qu'on ne peut aboutir à aucun accord et que les Etats-Unis ne sont pas disposés à renoncer à leur opposition, la faculté de retrait prévue à l'article 8 s'exercera normalement, sans que cet acte puisse être interprété comme un acte inamical, ou comme un refus de coopérer à la paix et à la bonne-entente générales.

#### Article 6.

Sous réserve de ce qui sera dit à l'article 8 ci-après, les dispositions du présent protocole auront la même force et valeur que les dispositions du statut de la cour et toute signature ultérieure du protocole du 16 décembre 1920 sera réputée impliquer une acceptation des dispositions du présent protocole.

#### Article 7.

Le présent protocole sera ratifié. Chaque Etat adressera l'instrument de sa ratification au secrétaire général de la Société des Nations, par les soins duquel il en sera donné avis à tous les autres Etats signataires. Les instruments de ratification seront déposés dans les archives du secrétariat de la Société des Nations.

Le présent protocole entrera en vigueur dès que tous les Etats ayant ratifié le protocole du 16 décembre 1920, ainsi que les Etats-Unis, auront déposé leur ratification.

## Article 8.

Les Etats-Unis pourront, en tout temps, notifier au secrétaire général de la Société des Nations qu'ils retirent leur adhésion au protocole du 16 décembre 1920. Le secrétaire général donnera immédiatement communication de cette notification à tous les autres Etats signataires du protocole.

En pareil cas, le présent protocole sera considéré comme ayant cessé d'être en vigueur dès réception par le secrétaire général de la notification des Etats-Unis.

De leur côté, chacun des autres Etats contractants pourra, en tout temps, notifier au secrétaire général de la Société des Nations qu'il désire retirer son acceptation des conditions spéciales mises par les Etats-Unis à leur adhésion au protocole du 16 décembre 1920. Le secrétaire général donnera immédiatement communication de cette notification à tous les Etats signataires du présent protocole. Le présent protocole sera considéré comme ayant cessé d'être en vigueur dès que, dans un délai ne dépassant pas une année à compter de la date de la réception de la notification susdite, au moins deux tiers des Etats contractants, autres que les Etats-Unis, auront notifié au secrétaire général de la Société des Nations qu'ils désirent retirer l'acceptation susvisée.

Fait à Genève, le quatorzième jour de septembre mil neuf cent vingt-neuf, en un seul exemplaire, dont les textes français et anglais feront également foi.

Union Sud-africaine:

*Eric H. Low*

Allemagne:

*Fr. Gaus*

Australie:

*W. Harrison Moore*

Autriche:

*D<sup>r</sup> Marcus Leitmaier*

Belgique:

*Henri Rolin*

Bolivie:

*A. Cortadellas*

Brésil:

*M. de Pimentel Brandao*

Grande-Bretagne et Irlande du Nord  
ainsi que toutes parties de l'empire  
britannique non membres séparés  
de la Société des Nations:

*Arthur Henderson*

Bulgarie:

*Vladimir Molloff*

Canada:

*R. Dandurand*

Chili:

*Luis V. de Porto-Seguro*

- Chine:  
*Chao-Chu Wu*
- Colombie:  
*Francisco José Urrutia*
- Cuba:  
*G. de Blanck*
- Danemark:  
*Georg Cohn*
- République Dominicaine:  
*M. L. Vasquez G.*
- Espagne:  
*C. Botella*
- Estonie:  
*A. Schmidt*
- Finlande:  
*A. S. Yrjö-Koskinen*
- France:  
*Henri Fromageot*
- Grèce:  
*Politis*
- Guatémala:  
*F. Mora*
- Haiti:  
*Luc Dominique*
- Hongrie:  
*Ladislav Gajzago*
- Inde:  
*Md. Habibullah*
- État libre d'Irlande:  
*John A. Costello*
- Italie:  
*Vittorio Scialoja*
- Japon:  
*Isaburo Yoshida*
- Lettonie:  
*Charles Duzmans*
- Libéria:  
*A. Sottile*
- Luxembourg:  
*Bech*
- Nicaragua:  
*Francisco Torres F.*
- Norvège:  
*Arnold Raestad*
- Nouvelle-Zélande:  
*C. J. Parr*
- Panama:  
*J. D. Arosemena*
- Paraguay:  
*R. V. Caballero de Bedoya*
- Pays-Bas:  
*van Eysinga*
- Pérou:  
*Mar. H. Cornejo*
- Perse  
*P. P. Kitabgi*
- Pologne:  
*M. Rostworowski*  
*S. Rundstein*

Portugal:

*Prof. Doutor J. Lobo D'Avila Lima*

Suède:

*E. Marks von Württemberg*

Roumanie:

*Antoniade*

Suisse:

*Motta*

Salvador:

*J. Gustavo Guerrero*

Tchécoslovaquie:

*Zd. Fierlinger*Royaume des Serbes, Croates et  
Slovènes:*I. Choumenkovitch*

Uruguay:

*A. Guani*

Siam:

*Varnvaidya*

Venezuela:

*C. Zumeta*

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au statut de la cour permanente de justice internationale. (Du 20 décembre 1929.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1929
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	53
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2535
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.12.1929
Date	
Data	
Seite	1055-1073
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 828

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.