

NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



DOCUMENTS
INDEX UNIT

MASTER

Distr.
GENERALE
A/CN.4/19
23 mars 1950
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

26 JUL 1950

--	--	--	--

Distribution double

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Deuxième session

REPONSES DES GOUVERNEMENTS AUX QUESTIONNAIRES
DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

TABLE DES MATIERES

<u>Section</u>	<u>Page</u>
Note du Secrétaire général	4
PREMIERE PARTIE. REPONSES DES GOUVERNEMENTS RELATIVES AUX MATIERES A CODIFIER	
	5
A. TRAITES	5
1. Canada	5
2. Costa-Rica	31
3. Danemark	33
4. France	34
5. Israël	35
6. Pays-Bas	70
7. Philippines	75
8. Pologne	78
9. Union Sud-Africaine	79
10. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	80
11. Etats-Unis d'Amérique	80
B. PROCEDURE ARBITRALE	82
1. Canada	82
2. Costa-Rica	83
3. Danemark	83
4. France	83
5. Israël	83
6. Pays-Bas	84
7. Philippines	92
8. Pologne	93
9. Union Sud-Africaine	93
10. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	94
11. Etats-Unis d'Amérique	94
C. REGIME DE LA HAUTE MER	97
1. Canada	97
2. Costa-Rica	97

TABLE DES MATIÈRES (suite)

<u>Section</u>	<u>Page</u>
3. Danemark	98
4. France	100
5. Israël	101
6. Philippines	119
7. Pologne	123
8. Union Sud-Africaine	123
9. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	123
10. Etats-Unis d'Amérique	123

DEUXIEME PARTIE. REPONSES DES GOUVERNEMENTS RELATIVES A UN
PROJET DE CODE DES CRIMES CONTRE LA PAIX
ET LA SECURITE DE L'HUMANITE

1. France	137
2. Pologne	138
3. Union Sud-Africaine	139
4. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	139
5. Etats-Unis d'Amérique	139

REPONSES DES GOUVERNEMENTS AUX QUESTIONNAIRES
DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Note du Secrétaire général

1. Conformément à l'article 18 de son statut (joint en annexe à la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale en date du 21 novembre 1947), la Commission du droit international a décidé à sa première session d'entreprendre la codification des trois matières de droit international suivantes: i) les traités, ii) la procédure arbitrale, iii) le régime de la haute mer. En exécution de cette décision, et conformément au paragraphe 2 de l'article 19 de son statut, la Commission a, en outre, décidé d'inviter tous les gouvernements des Etats Membres des Nations Unies à lui fournir les textes de lois, décrets, décisions judiciaires, traités, correspondance diplomatique et autres documents relatifs à chacune de ces trois matières.

2. De plus, la Commission à qui l'Assemblée générale, par sa résolution 177 (II) du 21 novembre 1947, a confié la préparation "d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité", a estimé qu'il était également nécessaire de demander aux gouvernements de faire connaître leur manière de voir au sujet des crimes autres que les crimes définis dans le statut et dans le jugement du tribunal de Nuremberg et qu'il faudrait comprendre dans le projet de code.

3. En conséquence, le Secrétaire général, par lettre LEG 291/01/YLL en date du 11 juillet 1949, a communiqué les demandes de la Commission à tous les gouvernements des Etats Membres des Nations Unies.

4. Le 23 mars 1950, le Secrétaire général avait reçu les réponses des Gouvernements du Canada, de Costa-Rica, du Danemark, des Etats-Unis, de la France, d'Israël, des Pays-Bas, des Philippines, de la Pologne, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Union Sud-Africaine.

5. Le texte des réponses des gouvernements relatives aux matières à codifier (première partie), ainsi que les opinions exprimées au sujet des crimes qui

* Par souci de similitude avec le texte anglais du présent document, les réponses des divers gouvernements sont reproduites dans les pays qui suivent dans l'ordre alphabétique anglais.

devraient être comprises dans un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (deuxième partie), est reproduit dans le présent document.

6. La documentation communiquée sous forme de livres, de brochures ou de textes de traités assez longs n'a pas été reproduite, mais peut être consultée.

7. Les réponses reçues après le 23 mars 1950 feront l'objet d'addenda au présent document.

PREMIERE PARTIE. REPONSES DES GOUVERNEMENTS
RELATIVES AUX MATIERES A CODIFIER

A. TRAITES

1. Canada

(Traduit de l'anglais)

Ministère des affaires extérieures
Ottawa

17 janvier 1950

.....

Je vous envoie ci-inclus une copie de chacun des documents qui sont énumérés ci-dessous sous la rubrique à laquelle ils se rapportent:

a) Documents relatifs aux traités:

Extraits du Canadian Abridgment, Sommaire des décisions judiciaires canadiennes, vol.11;

Arrêt du Conseil privé- Procureur général du Canada c/ Procureur général de l'Ontario (1937) AC 326;

Résolution de la Chambre des communes du Canada en date du 21 juin 1926;

Extrait des débats de la Chambre des communes de 1928, vol.11, p.1963

.....

[Ces documents sont reproduits ci-après]

Extraits du Canadian Abridgment, vol.11.

Traités

1. Traités de l'Empire

Effet général des traités qui ne sont pas mis en oeuvre par voie législative - Effet sur les droits des individus

Les traités auxquels la Grande-Bretagne est partie sont des contrats qui lient les Etats contractants sur leur honneur mais qui n'affectent pas eux-mêmes les droits des sujets considérés à titre individuel de la Grande-Bretagne ou de tout autre pays britannique. MM. les juges Lamont et Cannon (qui partagent à cet égard la manière de voir des tribunaux inférieurs) ont déclaré : un traité n'équivaut pas en lui-même à une loi de l'Empire et, sans la sanction du Parlement, la Couronne ne peut modifier la législation en vigueur en passant un contrat avec une puissance étrangère. Un Etat qui viole un traité ne doit en rendre compte qu'à l'autre Etat contractant et à sa propre conscience du droit et de la justice. Lorsque, comme dans le cas présent, un traité dispose que les sujets des deux parties contractantes jouiront de certains droits ou privilèges, les tribunaux ne peuvent, aux termes de notre législation, imposer le respect de ces droits ou privilèges que si le traité a été mis en oeuvre ou sanctionné par voie législative, la loi seule pouvant rendre ce traité obligatoire pour l'individu. En l'absence d'une telle loi, un traité ne peut imposer aucune restriction au pouvoir de légiférer que le Parlement impérial a conféré aux législatures des provinces exclusivement.

Arrow River & Tributaries Slide & Boom Co. c/ Pigeon Timber Co. (1932)
S.C.R. 495, 39 C.R.C. 161 (1932) A D.L.R. 250, réformant la décision 66 O.L.R. 577,
38 C.R.C. 65, (1931) 2 D.L.R. 216, qui reformait elle-même la décision 65 O.L.R.
575 (1931) 1 D.L.R. 260.

Effet de l'article 132 de l'AcDe de l'Amérique britannique du Nord- Centrales hydroélectriques internationales mixtes

M. le juge Duff a déclaré: D'une façon générale, le Dominion a pleins pouvoirs en vertu de l'article 132, pour prendre les mesures législatives nécessaires à l'exécution des obligations imposées au Canada ou à une province aux termes d'un traité de l'Empire. Toutefois, on ne peut déterminer la juridiction et les droits respectifs du Dominion et d'une province, à l'égard de l'énergie hydraulique produite ou rendue utilisable par des installations

mixtes érigées dans des eaux-frontières en vertu d'un traité conclu en vue d'améliorer la navigation ou l'exploitation de l'énergie hydraulique, à ces deux fins à la fois, qu'après avoir pris connaissance des faits en ce qui concerne tant les clauses du traité et la nature des installations, que les droits du Dominion et de la province sur les eaux qui seront affectées par l'exécution du Traité.

Voir aff. waters and water-powers (1929) S.C.R. 200, (1929, 2 D.L.R. 481.

Traité d'Ashburton de 1842 -Droits réservés aux provinces- Effet de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord- Y-a-t-il conflit entre l'Acte et le Traité ?

Le Traité d'Ashburton de 1842 a délimité une portion de la frontière entre l'Amérique britannique du Nord et les Etats-Unis et l'a faite coïncider avec une ligne conventionnelle passant au milieu de la rivière St-Jean; il prévoit en outre que ladite rivière sera ouverte à la navigation, aux deux parties contractantes et que cette navigation sera libre. Le Traité contient également une clause stipulant qu'il ne confère "à aucune des parties contractantes le droit d'intervenir dans toute réglementation, compatible avec les dispositions du présent Traité, que les Gouvernements du Maine et du Nouveau-Brunswick pourraient respectivement établir pour la navigation de ladite rivière lorsque les deux rives appartiendront à la même partie contractante". Décision: Le fait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 confère au Dominion un pouvoir de contrôle exclusif à l'égard de la navigation et de la construction de ponts sur ladite rivière ne constitue nullement une violation des clauses du Traité mais est en tous points compatible avec ledit Traité. La clause garantissant les pouvoirs existants du gouvernement provincial n'impose au Gouvernement britannique aucune obligation de maintenir à tout jamais ces pouvoirs sans les modifier et l'on ne peut invoquer l'argument selon lequel le paragraphe 10 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, relatif à la navigation et aux transports maritimes doit être interprété de façon à ne pas porter atteinte aux droits de la province tels que les reconnaît le Traité. Le tribunal inférieur qui s'était prononcé contre la Province avait motivé sa décision en faisant valoir, entre autres raisons, que l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord conférant au Dominion les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter des obligations conventionnelles du Canada, avait pour effet de transférer au Dominion tous les droits et pouvoirs

dont la Province jouissait et qu'elle exerçait aux termes du Traité, antérieurement à la Confédération. Décision: Etant donné qu'aucune question intéressant une obligation des Etats-Unis d'Amérique n'était en jeu, il n'était pas nécessaire d'examiner les effets de l'article 132.

Atty. Gen. for N.B. L/L. P.R. and Atty.Gen. of Can. - 94 L.J.P.C. 142, 133 L.T. 436, (1925) 2 D.L.R. 732.

Traité d'Ashburton de 1842 - Libre utilisation de la rivière - L'autorisation donnée par une législature d'Etat d'ériger des barrages et de percevoir des péages est-elle valable ?

Le Traité d'Ashburton de 1842 déclare que la rivière Rainy constitue la frontière entre le Canada et les Etats-Unis et confère aux ressortissants des deux pays le droit d'utiliser librement ladite rivière. La Charte accordée en vertu de la législation de l'Etat du Minnesota à la société demanderesse, l'autorisait à ériger certains barrages et à percevoir des péages pour leur usage. Conformément à cette autorisation, la société a construit un barrage principal et un barrage de direction, ce dernier se trouvant situé entièrement du côté canadien de la rivière. Le barrage de direction permettait d'acheminer vers le barrage principal, où elles étaient triées, les billes qui descendaient le courant. La société demanderesse réclamait le paiement des péages qu'aux termes de sa Charte, elle était autorisée à percevoir.

Décision: Les installations de la demanderesse avaient été construites sur la rivière sans autorisation légale. Aucune législation d'une puissance étrangère ne pouvait donner le droit à la société de détourner, grâce à la construction de ce barrage de direction, des eaux qui étaient propriété canadienne, du Canada vers les Etats-Unis où elles passaient sous la surveillance et le contrôle d'une société étrangère. Ces installations étaient également illégales car elles portaient atteinte au droit de libre navigation garanti par le Traité. Indépendamment de ces considérations, le prétendu droit de percevoir des péages était uniquement fondé sur l'autorisation accordée par une législature d'Etat qui, en vertu d'un principe incontesté, n'avait pas compétence pour abroger le Traité d'Ashburton. L'autorisation de percevoir des péages étant en conflit direct avec les clauses du Traité, constituerait un excès de pouvoir de la part de la législature de l'Etat et était en conséquence nulle et non avenue.

Rainy Lake River Boom Corp. C/Rainy River Lumber Co (1912) 27 O.L.R. 131, 6 D.L.R. 401.

2. Traités du Canada

Applicabilité de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du nord aux traités conclus par le Dominion - Statut de Westminster de 1931 - Convention internationale radiotélégraphique de 1927

La Convention radiotélégraphique de 1927 à laquelle le Canada est partie, met en lumière le changement intervenu depuis la promulgation de l'Acte de l'Amérique britannique du nord. Lord Dunsdin a déclaré : "L'idée que le Canada peut, en tant que Dominion être lié par une convention équivalant à un traité conclu avec des puissances étrangères était absolument inconcevable en 1867. Elle est l'aboutissement de l'évolution progressive de la situation du Canada vis-à-vis de la mère patrie, la Grande-Bretagne qui a récemment trouvé son expression dans le Statut de Westminster. On ne peut donc pas penser que l'article 91 ou l'article 92 pouvaient traiter explicitement de cette question. Le seul genre de traité de nature à lier le Canada auquel on ait songé, était un traité conclu par la Grande-Bretagne, hypothèse prévue par l'article 132. Comme il n'en est fait mention explicitement ni à l'article 91 ni à l'article 92, cette législation est en conséquence couverte par les termes généraux par lesquels débute l'article 91 et qui confère au Gouvernement du Dominion le pouvoir de faire des lois "pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces". Pour conclure, bien que reconnaissant que la Convention n'est pas un traité de cette nature, au sens de l'article 132, Leurs Seigneuries estiment qu'elle en est l'équivalent. C'est le Canada tout entier qui est lié par le traité, et le Dominion doit adopter les mesures législatives nécessaires pour empêcher dans toute l'étendue du territoire canadien, un individu quelconque d'enfreindre les dispositions dudit traité.

Voir aff. Regulations and Control of Radio Communication in Canada (1932)
A.C. 304, 101 L.J.P.C. 94, 146 L.T. 409, 48 T.L.R. 235, (1932) 1 W.W.R. 563,
39 C.R.C. 49 (1932) 2 D.L.R. 81, confirmant les décisions (1931) S.C.R. 541, (1931)
4 D.L.R. 865.

Navigation aérienne - Convention établie par la Conférence de la Paix -
Article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du nord

Aux termes de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du nord, le Parlement et le Gouvernement du Canada seuls disposent des pouvoirs législatif et exécutif nécessaires pour s'acquitter des obligations qui incombent au Canada ou à l'une quelconque de ses provinces en vertu de la "Convention portant sur la réglementation de la navigation aérienne", qui a été établie par le Conseil suprême de la Conférence de la Paix de 1919 et signée par les représentants des puissances alliées et associées, du Canada notamment, et ratifiée par Sa Majesté au nom de l'Empire britannique.

Voir : Regulation and Control of Aeronautics in Canada (1932) A.C. 54, 101, L.J.P.C. 1, 146 L.T. 76, 48 T.L.R. 18, (1931) 3 W.W.R. 625, 39 C.R.C. 108 (1932) 1 D.L.R. 58, réformant la décision (1930) S.C.R. 663, (1931) 1 D.L.R. 13.

Traité de Versailles - Projets de conventions de la Conférence internationale du travail - Obligations du Dominion

La Cour suprême avait été priée de préciser la nature de l'obligation qui incombe au Dominion du Canada en sa qualité de Membre de la Conférence internationale du travail, en vertu des dispositions de la partie du Traité de Versailles relative au travail, et à l'égard des projets de conventions adoptés par la Conférence. Décision : l'obligation a simplement le caractère d'un engagement, de la part du Canada de soumettre le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la question en vue de transformer ladite convention en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

Voir : Legislative Jurisdiction over Hours of Labour. (1925) S.C.R. 505 (1925) 3 D.L.R. 1114.

Abrogation d'un traité de l'Empire - Effet de l'action commune du Canada et des Etats-Unis d'Amérique

Il semble que le Parlement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique peuvent, agissant de concert, abroger un traité conclu entre Sa Majesté et les Etats-Unis, du moins dans la mesure où ledit traité affecte les ressortissants du Canada et ceux des Etats-Unis.

Smith c/ Ont. & Minn. Power Co., (1918) 44 O.L.R. 43, 45 D.L.R. 266, réformant en partie la décision 42 O.L.R. 167 (C.A.)

Nature de la compétence en matière de conclusion des traités - La Couronne en tant qu'autorité compétente pour conclure des traités et en tant que propriétaire de biens - Différends entre le Dominion et les Provinces.

Lorsqu'il conclut un traité avec une tribu indienne, le Gouvernement du Dominion agit dans l'intérêt de la nation et pour le bien commun de l'ensemble du pays. Cette situation n'est pas modifiée s'il résulte d'un traité conclu par le Gouvernement un avantage important pour une province donnée. "La Couronne" qui conclut un traité c'est en réalité le Gouvernement du Dominion, tandis que le traité peut avoir pour effet de transférer des terres à "la Couronne" c'est à dire au Gouvernement provincial. Lord Loreburn, L.C., a déclaré : Lorsqu'elle conclut des traités, la Couronne agit sur l'avis des ministres et lorsqu'elle possède des terres publiques, elle les détient pour le bien de la collectivité. Lorsqu'un différend surgit entre les deux Gouvernements sur le point de savoir ce que doit à la Couronne, autorité compétente pour conclure des traités, la Couronne propriétaire de terres publiques, ce différend doit être réglé comme si les deux Gouvernements étaient séparément investis par la Couronne l'un de ses droits et devoirs, en qualité d'autorité compétente pour conclure des traités, l'autre des droits et devoirs en qualité de propriétaire.

Dominion of Canada c/ Province of Ontario (1910) A.C. 637, 80 L.J.P.C. 32, 103, L.T. 331, 26. T.L.R. 681. C.R. (1910) A.C. 301 confirmant la décision 42 S.C.R., qui réformait la décision 10 Ex. C.R. 445, 27 C.L.T. 318;

Effets de la sanction d'une convention - Validité de la législation provinciale en conflit avec la Convention

La loi de 1907 relative au traité avec le Japon, qui sanctionne une convention conclue par le Royaume-Uni au sujet des relations commerciales entre le Canada et le Japon, a donné aux dispositions de cette Convention l'autorité et l'effet d'une loi du Canada. Etant donné qu'elle est conforme à la législation fédérale en vigueur relative à l'immigration, cette loi fait partie de la législation canadienne en cette matière. La loi de 1908 de la Colombie britannique relative à l'immigration étant incompatible avec la convention, est en conséquence nulle. M. le juge Irving a déclaré : "Le terme "sanction", ... signifie ratification d'un décret ou d'une ordonnance - dans un sens large, il signifie rendre quelque chose, obligatoire. Il exprime en lui-même l'idée d'un pouvoir exercé par la personne qui sanctionne. Sanctionner, c'est donner l'appui d'un nom, d'une autorité ou d'une influence en vue de renforcer et de confirmer une chose."

Voir Aff. Nakane et Okasake (1908) 8 W.L.R. 19, 13 B.C.R. 370 (C.A.)

Validité d'une loi du Dominion mettant en oeuvre un traité - Loi provinciale en conflit avec ledit traité - Loi de 1917 relative à la Convention sur les oiseaux migrateurs (Dom.) C.18 - Loi relative à la protection du gibier, (1916) Man. C.44

L'article 6 de la loi relative à la Convention sur les oiseaux migrateurs [adoptée par le Dominion en 1917] du mois dans la mesure où elle prévoit que "nul, sans excuse légitime dont il lui appartiendra de prouver l'existence, ne devra avoir en sa possession du gibier à plume... pendant la période au cours de laquelle la chasse dudit gibier est interdite par la loi," n'exécède pas la compétence nécessaire pour donner effet au traité relatif aux oiseaux migrateurs conclu avec les Etats-Unis à la suite duquel la loi a été adoptée et, en conséquence, le Parlement du Dominion était compétent pour l'adopter. L'autorisation donnée par l'article 11 b) de la loi du Manitoba relative à la protection du gibier, adoptée en 1916, d'avoir en sa possession des canards sauvages jusqu'au 31 mars est contraire à cette loi du Dominion, elle constitue donc un excès de pouvoir et ne peut être invoquée comme "excuse légitime" au sens de l'article 6.

Atty-Gen. for Ont. c/ Atty.-Gen. for Canada (1894) A.C. 189, 63 L.J.P.C. 59, C.R. (11) A.C. 13, 5 Cart. 266; G.T.R. c/ Atty.-Gen for Canada (1907) A.C. 65, 76 L.J. P.C.23, C.R. (1907) A.C. 1, 7 C.R.C. 472; précédents suivis. Question : Le Dominion a-t-il le droit de réglementer la vente des oiseaux migrateurs ?

R.v. Stuart, (1924) 3. W.W.R. 648, 34 Man. R. 509, 43 C.C.C. 108, (1925) 1 D.L.R. 12 (C.A.).

Décision des tribunaux canadiens en matière constitutionnelle

Procureur général du Canada

contre

Procureur général de l'Ontario

et consorts

(1937) A.C. 326

(Question des conventions du travail)

Sur appel d'un arrêt de la Cour suprême du Canada

En adoptant la loi de 1935 relative au repos hebdomadaire dans les entreprises industrielles, la loi de 1935 relative aux salaires minimums et la loi de 1935 relative à la limitation des heures de travail qui, en substance ont donné effet aux projets de conventions adoptés par l'Organisation internationale du Travail de la Société des Nations, conformément à la partie du Traité de Versailles de 1919 relative au Travail, et ratifiées par le Dominion du Canada, le Parlement a outrepassé ses pouvoirs et ces lois étaient nulles car elles portaient sur des questions rentrant dans la catégorie "propriété et droits civils dans la province" à l'égard de laquelle le paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du nord de 1867 donne compétence exclusive aux Législatures provinciales.

Voir Legislative Jurisdiction over Hours of Labour (Conférence législative en ce qui concerne la durée du travail (1925) Can. S.C.R. 505, invoqué).

La législation ne peut être justifiée en invoquant l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du nord qui prévoit que le Parlement du Canada "aura tous les pouvoirs nécessaires pour remplir avec les pays étrangers, et comme partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou de l'une quelconque de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers", car les obligations assumées en vertu des conventions ratifiées ne constituent pas des obligations du Canada en tant que partie de l'Empire britannique, mais des obligations assumées par le Canada en vertu de son nouveau statut de personne du droit international. Elles ne découlent donc pas d'un traité conclu entre l'Empire britannique et des pays étrangers.

Précédent invoqué : The Regulation and Control of Radio Communication in Canada (La réglementation et le contrôle des communications par radio au Canada) (1932) A.C. 304 (1).

(327) La compétence pour édicter les lois nécessaires en vue d'exécuter les obligations d'un traité canadien n'appartient pas exclusivement au Parlement du Canada :

Les décisions rendues dans les questions de la réglementation et du contrôle de la navigation aérienne au Canada (1932) A.C. 54 et de la réglementation et du contrôle des communications par radio au Canada ne permettent pas de se prononcer en sens contraire.

Pour le partage des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces les articles 91 et 92 ne font pas état de la législation relative aux traités. Le partage est fait d'après des catégories de sujets, et étant donné qu'un traité porte sur un sujet d'une catégorie donnée, le pouvoir législatif compétent pour donner effet au traité sera déterminé d'après la nature de ce sujet.

La compétence législative du Dominion n'a pas été accrue par son accession au statut international et par l'extension de ses fonctions exécutives qui en est résultée. Aucun argument d'ordre constitutionnel ne permet d'élargir la compétence du Parlement du Dominion de manière à lui donner une extension équivalente à l'extension des fonctions du pouvoir exécutif du Dominion. Si les nouvelles fonctions portent sur les catégories de sujets énumérées à l'article 92, la législation rendue nécessaire par ces nouvelles fonctions est de la compétence exclusive des Législatures provinciales; si tel n'est pas le cas, la compétence de la Législature du Dominion est affirmée par l'article 91 et existe depuis l'origine. Du seul fait qu'il prend des engagements à l'égard de pays étrangers le Dominion ne saurait s'arroger une compétence législative incompatible avec la constitution qui l'a créé.

En outre, la législation attaquée n'a pas trait à des questions d'une importance générale telle qu'elle justifie une dérogation au principe du partage normal des pouvoirs consacré par les articles 91 et 92.

La décision du juge Duff a, dans le cas de la loi de 1936 relative à la mise en vente des produits naturels (1936) (The Natural Products Marketing Act) Can. S.C.R. 398 à 414 et suivantes, été approuvée et appliquée en l'espèce.

En dernier lieu, si l'on considère l'ensemble des pouvoirs législatifs du Dominion et des Provinces, le Canada est parfaitement organisé pour légiférer en vue de l'exécution des obligations découlant des traités, mais les pouvoirs législatifs demeurent partagés; et si, dans l'exercice des nouvelles fonctions qui découlent de son nouveau statut international, le Canada assume des obligations, celles-ci doivent en ce qui concerne les mesures législatives et lorsqu'elles portent sur des catégories de sujets réservés aux provinces, être exécutées en coopération par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire en coopération par le Dominion et les provinces.

28 janvier 1937. L'arrêt de Leurs Seigneuries a été rendu par Lord Atkin. Il s'agit ici de l'une des affaires dont a été saisi le Conseil privé en appel d'arrêts rendus par la Cour suprême du Canada, sur des questions posées par le Gouverneur général en conseil pour déterminer la validité de certaines lois canadiennes adoptées en 1934 et en 1935. Les membres du Comité judiciaire examineront tous les appels en temps voulu, mais ils se proposent de commencer par celui qui intéresse la loi relative au repos hebdomadaire dans les entreprises industrielles, la loi relative aux salaires minimums et la loi relative à la limitation des heures de travail, tant en raison de l'importance primordiale de ces questions que parce qu'elles leur fournissent l'occasion d'exprimer leur opinion sur certains problèmes qui se posent également dans d'autres cas. Ils désirent d'abord exprimer leur reconnaissance pour le précieux concours que leur ont fourni les Conseils du Dominion et des différentes provinces. Ils n'ont négligé aucun effort pour mettre à la disposition du Comité judiciaire toute la documentation intéressant les faits et le droit susceptible d'aider le Comité à s'acquitter de sa lourde tâche. Les plaidoiries ont été étoffées et concises. Les lois mises en cause dans cette affaire ont été adoptées, comme l'indiquent leurs titres respectifs, conformément aux conventions adoptées par (342) l'Organisation internationale du Travail de la Société des Nations en vertu de la partie du Traité de Versailles du 28 juin 1919 relative au travail. Il a été admis au cours des débats que chacune de ces lois affecte la propriété et les droits civils dans chaque province et qu'il appartenait au Dominion d'apporter la preuve que la loi avait néanmoins été valablement édictée en vertu des pouvoirs législatifs conférés au Parlement du Dominion par l'Acte de l'Amérique britannique du nord de 1867. On a fait valoir au nom du Dominion que cette législation pouvait être

justifiée soit (1) par l'article 132* de l'Acte de l'Amérique britannique du nord, comme législation "nécessaire pour remplir envers les pays étrangers, comme partie de l'Empire britannique les obligations du Canada ou de l'une quelconque de ses provinces naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers", soit (2) par les pouvoirs généraux, désignés parfois sous le nom de pouvoirs résiduels, conférés par l'article 91 au Parlement du Dominion et lui permettant de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés par cet acte aux législatures des provinces.

Les provinces ont dit :

En ce qui concerne le point (1) : (a) Les obligations éventuelles, assumées par le Canada aux termes des conventions du travail ne découlent pas d'un traité ou de traités conclus entre l'Empire et des pays étrangers et en conséquence l'article 132 n'est pas applicable. (b) Le Gouvernement canadien ne jouit pas des pouvoirs exécutifs nécessaires pour conclure un traité de cette nature, comme on le prétend. (c) Les obligations que le Dominion déclare assumées n'ont pas été assumées en vertu des dispositions du Traité de Versailles, pas plus que les pouvoirs législatifs qu'il prétend avoir exercés ne sont exercés en vertu de ce Traité.

En ce qui concerne le point (2) : Si le Dominion ne doit invoquer les pouvoirs que lui confère l'article 91, cette législation est nulle car elle se rapporte à des matières qui rentrent dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures provinciales, à savoir la propriété et les droits civils dans la province.

Pour pouvoir exprimer son avis sur ces arguments, le Comité judiciaire doit rappeler brièvement la partie XIII du Traité de Versailles relative au travail, la procédure fixée par ledit Traité pour donner effet aux conventions du travail, et (343) la procédure adoptée au Canada en cette matière. Le Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919 a été conclu entre les puissances alliées et associées d'une part et l'Allemagne d'autre part. L'Empire britannique y est désigné comme l'une des principales puissances alliées et associées, et la Haute Partie contractante pour l'Empire britannique est Sa Majesté le Roi représentée, d'une façon générale, par certains de ses ministres

* Voir page 29 ci-après.

anglais, et pour le Dominion du Canada, par le Ministre de la Justice et le Ministre des douanes, et pour les autres Dominions par leurs ministres respectifs. Le Traité commence par la première partie du Pacte de la Société des Nations par laquelle les Hautes Parties contractantes adoptaient ledit Pacte, d'où il résultait que les signataires dont les noms figuraient à l'annexe du Pacte, étaient membres originaires de la Société des Nations. Le Dominion du Canada était un des signataires et il devint par conséquent membre originaire de la Société des Nations. Le Traité comprend ensuite un certain nombre de parties relatives aux conditions de paix dont on était convenu. Ces dispositions ont évidemment été adoptées non par les membres de la Société des Nations, mais par les Hautes Parties contractantes, c'est-à-dire pour l'Empire britannique par Sa Majesté le Roi. La partie XIII du Traité, intitulée "Travail" après avoir déclaré que la Société des Nations avait pour but d'établir la paix universelle, qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale, et que la justice sociale exige l'amélioration des conditions de travail dans le monde entier, stipule que les Hautes Parties contractantes conviennent de fonder une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme envisagé et que les membres originaires ainsi que les futurs membres de la Société des Nations seront membres de cette organisation. L'Organisation devait comprendre une conférence générale des représentants des membres et un Bureau international du Travail. Après les stipulations relatives aux sessions et au fonctionnement de la conférence, on trouve les articles 405 et 407.

Article 405

1) Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions (344) devront prendre la forme : a) d'une recommandation à soumettre à l'examen des membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement; b) ou bien d'un projet de convention internationale à ratifier par les membres.

2) Dans les deux cas, pour qu'une recommandation ou qu'un projet de convention soient adoptés au vote final par la conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

3) En formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres de ces pays.

4) Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention sera signé par le Président de la conférence et le Directeur et sera déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera une copie certifiée conforme de la recommandation ou du projet de convention à chacun des Membres.

5) Chacun des membres s'engage à soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la conférence (ou, si par suite des circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la conférence), la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

6) S'il s'agit d'une recommandation, les membres informeront le Secrétaire général des mesures prises.

7) S'il s'agit d'un projet de convention, le membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

(345) 8) Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation ou bien si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le membre ne sera soumis à aucune autre obligation.

9) Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le Gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation et les dispositions du présent article en ce qui regarde les recommandations s'appliqueront dans ce cas.

10) L'article ci-dessus sera interprété en conformité du principe suivant :
En aucun cas il ne sera demandé à aucun des membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit.

Article 407

Tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les membres présents peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des membres de l'Organisation permanente qui en ont le désir.

Toute convention particulière de cette nature devra être communiquée par les gouvernements intéressés au Secrétaire général de la Société des Nations, lequel la fera enregistrer.

Il convient de noter qu'un projet de convention est adopté à la majorité des deux tiers des délégués présents, et qu'il n'est pas obligatoire pour les Etats membres du fait de son adoption et que les représentants des Etats membres ne le signent pas au nom des membres qu'ils représentent et n'entendent pas contracter d'obligation au nom de ces membres. En conséquence, tel qu'il est employé au paragraphe 7 de l'article 405, le terme "ratification" n'a pas son sens habituel lorsqu'il s'agit de traités, c'est-à-dire qu'il ne désigne pas la sanction officielle par une Haute Partie contractante d'un accord antérieur exprimé par la signature de plénipotentiaires. Le terme "assentiment", ou le terme "adhésion", s'appliquerait sans doute mieux à l'acte qui fait naître une obligation en vertu de la convention.

Conformément aux dispositions de la partie XIII du traité, les conférences générales de l'Organisation internationale du Travail ont adopté les projets de conventions suivants :

La conférence tenue du 29 octobre au 29 novembre 1919 :

Projet de convention tendant à limiter le nombre des heures de travail dans les établissements industriels;

La conférence tenue du 25 octobre au 19 novembre 1921 :

Projet de convention concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels;

La conférence tenue du 20 mai au 16 juin 1928 :

Projet de convention concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima.

Chacune de ces conventions contient des dispositions ayant pour objet de contraindre les membres qui ratifieraient la convention à en appliquer les dispositions et les deux premières conventions fixent des dates déterminées pour cette application; ces dates sont le 1er juillet 1921 et le 1er janvier 1924 respectivement. Ces trois conventions ont été ratifiées par le Dominion du Canada, la convention relative à la durée du travail, le 1er mars 1935, la convention relative au repos hebdomadaire le 1er mars 1935, et la convention relative aux salaires minima, le 12 avril 1935.

Pour chaque cas, le Sénat et la Chambre des communes du Canada ont adopté en février et en mars 1935, des résolutions portant approbation desdites conventions. La ratification a été approuvée par ordre du Gouverneur général en conseil; il en a été pris acte dans un instrument de ratification signé par le Ministre des affaires extérieures du Canada, M. Bennet, et elle a été dûment communiquée au Secrétaire général de la Société des Nations. Les lois qui, en substance, donnent effet aux projets de conventions, ont été adoptées par le Parlement du Canada et ont reçu la sanction royale: la loi relative à la durée du travail, le 5 juillet 1935 pour entrée en vigueur trois mois après sanction; la loi relative au repos hebdomadaire, le 4 avril 1935 pour entrer en vigueur trois mois après la sanction; la loi relative aux salaires minima, le 28 juillet 1935 pour entrer en vigueur; en ce qui concerne les dispositions de la convention, lorsqu'elle serait promulguée par le Gouverneur général en conseil, ce qui n'a pas encore eu lieu. En 1925, le Gouverneur général en

conseil a demandé à la Cour suprême de se prononcer sur les obligations (347) contractées par le Canada en vertu des dispositions de la partie XIII du Traité de Versailles et de dire si les Législatures des provinces étaient les autorités dans la compétence desquelles rentrait les matières sur lesquelles portaient les conventions. Dans les réponses à ces questions, qui figurent dans la décision relative à l'affaire de la Compétence législative en ce qui concerne la durée du travail (1), la Cour suprême a déclaré que les Législatures des provinces sont les autorités compétentes en ces matières, sauf à l'égard des fonctionnaires du Dominion et des parties du Canada qui ne sont situées dans les limites d'aucune province et que l'obligation du Canada consiste d'une part à communiquer la convention au Lieutenant Gouverneur de chaque province afin de lui permettre de saisir la Législature de la province de la question sur laquelle porte la convention et d'autre part de saisir de la question le Parlement du Dominion pour la partie de la convention relevant de sa compétence. Cet avis semble avoir été accepté et aucune autre initiative n'a été prise jusqu'aux mesures intervenues en 1935 et rappelées ci-dessus.

Les membres du Comité judiciaire ayant exposé les circonstances qui ont amené à saisir le Conseil privé, sont maintenant en mesure d'examiner les arguments des parties qui ont déjà été résumés dans le présent écrit. Il importe essentiellement de ne pas perdre de vue la distinction entre 1) la naissance et 2) l'exécution des obligations créées par un traité, ce terme étant pris dans le sens d'accord entre deux ou plusieurs Etats souverains. Dans l'Empire britannique, c'est un principe reconnu que la conclusion d'un traité est un acte de la compétence du pouvoir exécutif, tandis que l'exécution des obligations qui en découlent, si elles entraînent une modification de la législation interne en vigueur, exige une intervention du Pouvoir législatif. Dans l'Empire, les stipulations d'un traité dûment ratifié n'ont pas force de loi par le seul effet du traité, contrairement à ce qui a lieu dans certains autres pays. Si l'Exécutif national au pouvoir à un moment donné décide d'assumer par traité des obligations qui entraînent une modification de la législation, il doit obtenir du Parlement qu'il approuve la loi ou les lois nécessaires à cet effet et cela comporte un risque. Souvent, dans ces cas, pour être aussi sûr que possible qu'il sera soutenu, le Gouvernement tente d'obtenir du Parlement qu'il exprime son approbation, avant la ratification finale.

Mais nul n'a jamais prétendu et la loi ne le dit pas, qu'une telle approbation ait l'effet d'une loi, ou qu'elle empêche légalement le Parlement qui l'a exprimée, ou un Parlement qui lui succède, de refuser sa sanction à des projets de loi dont il peut être saisi par la suite. Ainsi que le fait remarquer Monsieur le Premier Président, le Parlement dispose incontestablement en vertu de la Constitution, d'un droit de contrôle sur le pouvoir exécutif : mais on ne peut contester qu'il appartient au Pouvoir exécutif de créer les obligations assumées par traité et d'en approuver les modalités et l'objet. Bien que lesdites obligations, une fois créées, lient l'Etat à l'égard des autres parties contractantes, le Parlement a toujours la faculté de refuser de les exécuter et peut ainsi laisser l'Etat faillir à ses engagements. Dans un Etat unitaire dont la Législature est investie de pouvoirs illimités, le problème est simple. Le Parlement s'acquittera ou non des obligations conventionnelles que le pouvoir exécutif a imposées à l'Etat. La nature des obligations ne porte en rien atteinte au pouvoir absolu de la Législature de les transformer en loi si elle en décide ainsi. Mais dans un Etat où la Législature n'a pas un pouvoir absolu, dans un Etat fédéral où le pouvoir législatif se trouve restreint par un acte constitutionnel, ou encore, est partagé entre différentes Législatures selon les catégories de sujets à l'égard desquels il s'agit de légiférer, le problème est complexe. Les obligations imposées par un traité peuvent devoir être exécutées, le cas échéant, par plusieurs Législatures; et il incombe au pouvoir exécutif d'obtenir l'approbation législative, non pas d'un Parlement devant lequel il est responsable, mais peut-être de plusieurs parlements avec lesquels il n'est pas directement en relation. Il ne s'agit pas de savoir comment l'obligation prend naissance, c'est là une fonction du pouvoir exécutif; il s'agit de savoir comment l'obligation doit être exécutée et cela relève de la Législature ou des Législatures compétentes.

Si l'on se reporte à l'analyse initiale des arguments des parties, on constate que l'argument 1 b) des provinces, n'a trait qu'à la création des obligations conventionnelles, tandis que l'argument 1 c) vise la prétendue limitation de la liberté d'action du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, imposée par les termes formels du traité. Toutefois, si le Parlement du Dominion n'a jamais été investi (349) de l'autorité législative nécessaire pour remplir les obligations découlant des traités, ces questions ne se posent pas. Et

étant donné que les membres du Comité judiciaire sont arrivés à la conclusion que pour se prononcer sur la question dont ils sont saisis ils doivent tenir compte uniquement de la question de la compétence législative, ils s'abstiennent conformément à l'usage qu'ils ont adopté en matière constitutionnelle, d'exprimer une opinion sur les questions soulevées par les arguments 1 b) et c) qui, de ce fait, perdent tout intérêt. Le conseil des provinces n'a contesté en aucune manière le statut international que le Canada a maintenant acquis et qui implique qu'il est compétent pour conclure des traités internationaux en qualité de personne de droit international. Diverses questions d'ordre général et d'un caractère particulier ont été soulevées; les questions d'ordre général portent sur la manière dont le pouvoir exécutif doit être exercé pour lier le Canada, sur les points de savoir s'il doit être exercé au nom du Roi, si le droit exclusif de conclure des traités pour le Canada appartient maintenant au Gouverneur général en conseil ou à ses ministres, s'il est exercé en vertu d'un usage constitutionnel ou à un autre titre et les questions particulières concernent, à propos des projets de conventions, l'interprétation des différents paragraphes de l'article 405 du Traité de Versailles et l'effet des délais impartis tant par l'article 405 que par les conventions elles-mêmes. Les membres du Comité judiciaire ne rappellent ces questions que pour préciser qu'ils n'entendent exprimer aucun avis à leur sujet.

Pour justifier la validité de la législation attaquée, le premier texte que le Conseil du Dominion a invoqué est l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Pour autant qu'on cherche à appliquer cet article aux conventions ratifiées, la réponse ne fait aucun doute. Les obligations assumées en vertu desdites conventions ne sont pas des obligations du Canada en tant que partie de l'Empire britannique, mais du Canada en vertu de son nouveau statut de personne de droit international, et elles ne découlent pas d'un traité conclu entre l'Empire britannique et des pays étrangers. C'est ce qui a été nettement établi par l'Arrêt rendu dans l'Affaire des communications par radio (1) et le Comité judiciaire estime que cette interprétation est incontestable. En conséquence, il est inutile d'insister sur la distinction entre, d'une part, les pouvoirs législatifs dont dispose le Canada pour remplir les obligations qui lui sont imposées en tant que partie de l'Empire, par un pouvoir exécutif impérial responsable devant le Parlement impérial et contrôlé par lui, et, d'autre part, le pouvoir législatif du Dominion pour les obligations

assumées par le pouvoir exécutif du Dominion responsable devant le Parlement du Dominion et contrôlé par lui. Du moment où en 1867, comme cela a été souligné dans l'affaire de communications par Radio (1), on ne prévoyait pas que le Dominion jouirait de la compétence de conclure des traités, il est impossible de forcer le sens de l'article 132 de façon à l'appliquer à une hypothèse qui n'était pas envisagée. On a essayé un autre moyen d'appliquer cet article en disant que bien qu'il ne s'applique pas aux conventions, il n'est cependant pas douteux qu'il s'applique au Traité de Versailles lui-même et l'obligation de donner effet aux conventions "résulte" de ce traité, en raison des dispositions de la partie XIII. Il n'est pas possible d'accepter cette manière de voir. Aucune obligation de légiférer à l'égard de l'une quelconque des matières en question n'a été créée, avant que le pouvoir exécutif canadien, rendu pleinement indépendant, ait, de son propre gré, adhéré aux conventions : c'est un acte nouveau qui n'était pas prévu par le traité. L'obligation de légiférer découle exclusivement des conventions. Il semble que tous les membres de la Cour suprême aient rejeté l'argument fondé sur l'article 132 et les membres du Comité judiciaire sont en complet accord avec eux.

En conséquence, si l'article 132 est écarté, la validité de la législation ne peut reposer que sur les articles 91 et 92. Or, il faut bien admettre que normalement cette législation rentre dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux Législatures des provinces par l'article 92, à savoir dans la catégorie relative à la propriété et aux droits civils dans la province. En fait, la Cour suprême s'est formellement prononcée dans ce sens en 1925 à propos de ces mêmes conventions. Dans ces conditions, comment cette législation peut-elle être de la compétence législative reconnue au Parlement du Dominion par l'article 91? Elle ne rentre pas dans les catégories de sujets énumérées à l'article 91; et il semble qu'elle soit expressément exclue des pouvoirs généraux conférés par la disposition initiale dudit article. Il paraît infiniment probable qu'aucun des membres de la Cour suprême ne serait revenu sur la décision rendue par la Cour en 1925, si Monsieur le Premier Président n'avait pas estimé que les arrêts du Comité judiciaire dans l'affaire de la navigation aérienne (2) et (351) et dans l'affaire des communications par Radio (1) les contraignaient à considérer que la compétence législative en vue de l'exécution des obligations découlant d'un traité appartient exclusivement au

Parlement du Canada. Les membres du Comité judiciaire ne peuvent accepter cette interprétation des décisions précitées. L'affaire de la navigation aérienne (2) se rapportait à la législation ayant pour objet d'exécuter des obligations imposées par un traité conclu entre l'Empire et des pays étrangers. L'article 132 était donc évidemment applicable et, n'étant qu'une observation formulée à la fin de l'arrêt et qui, étant donné que l'exposé des motifs de la décision était évidemment faite d'une manière incidente, l'affaire aurait pu être invoquée comme un précédent faisant autorité dans le cas qui nous occupe. L'arrêt rendu dans l'affaire des communications par radio (1) semble présenter un problème plus délicat. Mais si on étudie l'affaire de près, on peut constater que le véritable motif de la décision prise est que la convention, en cause, porte sur des catégories de sujets qui ne rentrent pas dans les catégories énumérées à l'article 92, ni même dans les catégories énumérées à l'article 91. Une partie de la question sur laquelle porte la convention, à savoir la radio-diffusion, pourrait, à la rigueur, rentrer dans l'une des catégories énumérées, mais dans ce cas, ce serait dans la catégorie "télégraphes interprovinciaux" qui est expressément exclue de l'article 92. Les membres du Comité judiciaire sont convaincus qu'aucune de ces deux affaires ne peut servir de précédent pour décider que la législation nécessaire à l'exécution d'un traité canadien est exclusivement de la compétence législative du Dominion.

Pour le partage des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, les articles 91 et 92 ne font pas état de la législation relative aux traités en tant que telle. Le partage est fait d'après des catégories de sujets, et étant donné qu'un traité porte sur un sujet d'une catégorie donnée, le pouvoir législatif compétent pour donner effet au traité sera déterminé d'après la nature de ce sujet. Il ne fait pas de doute que ce partage est l'une des conditions les plus essentielles, sinon la plus essentielle du Pacte interprovincial auquel l'Acte de l'Amérique britannique du Nord donne effet. Si l'on ne considère que la situation du Bas-Canada, qui constitue maintenant la Province de Québec, on peut affirmer que l'existence de son droit particulier relatif tant à la propriété qu'aux droits civils, dépend d'une acceptation loyale du droit qui lui est reconnu par la Constitution et en vertu duquel sa Législature est seule compétente en ces matières. Il n'est pas moins important pour les autres provinces (352) bien que leur législation

soit fondée sur le droit anglais, de conserver leur droit de légiférer pour elles-mêmes en tenant compte des conditions locales qui peuvent varier en fonction de la distance qui sépare l'Atlantique du Pacifique. Il serait étonnant, bien que le Dominion ne soit pas compétent pour prendre l'initiative de mesures législatives si souhaitables soient-elles, qui affectent les droits civils dans les provinces, il suffit à son Gouvernement, qui n'est ni responsable devant les provinces ni soumis au contrôle des Parlements provinciaux, de convenir avec un pays étranger qu'une législation de cette nature sera promulguée pour que son Parlement soit automatiquement investi du pouvoir de porter atteinte aux droits des provinces dans toute la mesure rendue nécessaire par cet accord. Ce résultat semblerait de nature à saper les garanties constitutionnelles de l'autonomie des provinces.

Il résulte de ce qui précède que la compétence législative du Dominion n'a pas été accrue par son accession au statut international et par l'extension de ses fonctions exécutives qui en est résultée. Comme l'a souligné Monsieur le Premier Président dans sa décision, il est vrai que, de même que le pouvoir exécutif a maintenant compétence pour conclure des traités, le Parlement du Canada devant lequel le pouvoir exécutif est responsable, a des obligations qui découlent desdits traités, car s'il ne devait pas les approuver, ils ne pourraient être conclus ou alors, les ministres s'exposeraient à subir le sort prévu par la constitution. Mais ceci est vrai, de toutes les fonctions du pouvoir exécutif dont il doit rendre compte au Parlement. Aucun argument d'ordre constitutionnel ne permet d'élargir la compétence du Parlement du Dominion de manière à lui donner une extension équivalente à l'extension des fonctions du pouvoir exécutif du Dominion. Si les nouvelles fonctions portent sur les catégories de sujets énumérées à l'article 92, la législation rendue nécessaire par ces nouvelles fonctions est de la compétence exclusive des Législatures provinciales. Si tel n'est pas le cas, la compétence de la législature du Dominion est affirmée par l'article 91 et existe depuis l'origine. En d'autres termes, du seul fait qu'il prend des engagements à l'égard de pays étrangers, le Dominion ne saurait s'arroger une compétence législative incompatible avec la Constitution qui l'a créé.

Mais, on a tenté de faire admettre que des mesures législatives pouvaient valablement être prises en vertu des dispositions générales (353) de l'article

91, non seulement en relation avec la compétence de conclure des traités, mais aussi à propos de questions d'une importance générale telle que "par leur ampleur elles affectent la structure même de l'Etat", qu'elles ont "cessé" d'être "de nature purement locale ou provinciale" et qu'elles sont "devenues des questions d'intérêt national." Il est intéressant de noter combien souvent les termes employés par Lord Watson dans l'arrêt relatif à l'affaire Procureur général de l'Ontario contre Procureur général du Dominion ont été invoqués sans succès pour tenter de justifier les empiètements sur les pouvoirs législatifs que l'article 92 accorde aux provinces. Ces termes n'énoncent aucun principe de droit constitutionnel et ce sont des paroles prudentes destinées à réserver l'avenir en prévision de certaines éventualités que nul à l'époque n'avait le temps, le souci ou l'intérêt de préciser. Le droit canadien dans cette branche du droit constitutionnel a été énoncé avec une telle autorité et une telle clarté par Monsieur le Premier Président dans son arrêt touchant l'affaire de la loi relative à la mise en vente des produits naturels (Natural Products Marketing Act) à propos des six lois qui étaient mises en cause, que les membres du Comité judiciaire jugent inutile de les rappeler. En exprimant son opinion, le Premier Président n'a naturellement pas tenu compte de la législation ayant pour objet l'exécution des traités. Sur cette question, les membres du Comité judiciaire ont fait connaître leur avis. Mais sous cette réserve, ils acceptent et partagent la manière de voir exposée dans ladite décision. Ils estiment que le droit est définitivement fixé par la série des affaires citées par le Premier Président, sur la base des principes qu'il a énoncés. Il suffit d'appeler l'attention sur les expressions employées dans les différentes affaires "circonstances anormales", "conditions exceptionnelles", "état de nécessité" (Affaire du Bureau du commerce (1)), "un péril extraordinaire pour la vie nationale du Canada", "absolument exceptionnel", "épidémie de peste" (Affaire Snider (2)), pour constater combien l'affaire dont le Comité judiciaire est saisi est loin de remplir les conditions qui permettent de déroger au partage normal des pouvoirs établi par les articles 91 et 92. Les quelques pages de la décision de Monsieur le Premier Président constitueront, il faut l'espérer, la source classique du droit en cette matière et empêchera tout nouveau différend.

Il ne faut pas croire que cette décision nous autorise (354) à conclure que le Canada n'a pas compétence pour légiférer en vue d'exécuter les obligations découlant des traités. Si l'on considère l'ensemble des pouvoirs législatifs du Dominion et des provinces, le Canada est parfaitement organisé. Toutefois, les pouvoirs législatifs demeurent partagés, et si dans l'exercice de nouvelles fonctions qui découlent de son nouveau statut international, le Canada assume des obligations, celles-ci doivent, en ce qui concerne les mesures législatives et lorsqu'elles portent sur des catégories de sujets réservées aux provinces, être exécutées en coopération par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire en coopération par le Dominion et les Provinces. Le vaisseau de l'Etat navigue maintenant en haute mer et même dans des eaux étrangères, mais il conserve les cloisons étanches qui sont une partie essentielle de sa structure première. Il y a eu partage des voix à la Cour suprême et l'arrêt formel ne pouvait donc qu'exposer l'opinion de chacun des deux groupes de trois juges. Les membres du Comité judiciaire estiment que la réponse aux trois questions posées est la suivante : dans chacun de ces cas le Parlement était incompétent pour adopter la loi attaquée et ils communiqueront respectueusement leur avis à Sa Majesté.

Acte de l'Amérique britannique du Nord

Article 132

Le Parlement et le Gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ces provinces naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.

+ + + +

Résolution adoptée par la Chambre des communes du Canada, le 21 juin 1926

Attendu que la Conférence impériale de 1923 a recommandé que les gouvernements de l'Empire, représentés à la Conférence, observent la procédure ci-dessous dans la négociation, la signature et la ratification des conventions internationales :

"Le mot "traité" est compris dans le sens d'une convention qui, conformément à l'usage courant de la diplomatie, prend la forme d'un traité entre chefs d'Etat, signé par des plénipotentiaires munis des pleins pouvoirs accordés par les chefs d'Etat, et autorisant les titulaires à conclure un traité".

I

1. Négociation

a) Il est désirable qu'aucun gouvernement de l'Empire ne négocie un traité sans considérer pleinement l'effet qu'il peut avoir sur d'autres parties de l'Empire ou, si les circonstances l'exigent, sur l'Empire comme entité.

b) Avant d'ouvrir les négociations dans l'intention de conclure un traité, il faut s'assurer que les autres gouvernements de l'Empire susceptibles d'être intéressés, en sont informés, afin qu'un de ces gouvernements, s'il juge que ses intérêts sont affectés, ait l'occasion de donner son avis, ou de participer aux négociations si ses intérêts sont intimement en jeu.

c) Dans tous les cas où plusieurs gouvernements de l'Empire participent aux négociations, l'échange le plus large possible d'avis doit se faire entre ces gouvernements, avant et durant les négociations. Dans le cas de traités négociés lors de conférences internationales où se trouve une délégation de l'Empire britannique dans laquelle, selon l'usage actuel, les dominions et les Indes sont représentés séparément, cette représentation doit aussi être employée à ces fins.

d) Des mesures doivent être prises pour que les Gouvernements de l'Empire dont les représentants ne participent pas aux négociations, puissent au cours

des délibérations se renseigner sur les affaires qui pourraient les intéresser.

2. Signature

a) Des traités de nature bilatérale imposant des obligations à une partie de l'Empire seulement sont signés du représentant du gouvernement de cette partie. Les pleins pouvoirs accordés à ce représentant indiquent la partie de l'Empire au sujet de laquelle les obligations doivent être acceptées, et le préambule et le texte du traité sont rédigés de façon à en rendre la teneur précise.

b) Si un traité bilatéral impose des obligations à plusieurs parties de l'Empire, le traité est signé d'un plénipotentiaire ou plus, au nom de tous les gouvernements intéressés.

c) Quant aux traités négociés dans les conférences internationales, est maintenu l'usage actuel, exigeant la signature de plénipotentiaires au nom de tous les gouvernements de l'Empire représentés à la conférence; et les pleins pouvoirs prennent la forme usitée à Paris et à Washington.

3. Ratification

L'usage actuel afférent à la ratification des traités est maintenu.

II

En dehors des traités faits par les chefs d'Etat, il n'est pas extraordinaire de faire des conventions entre gouvernements. Ces conventions, qui d'habitude ont une nature technique ou administrative, sont faites au nom des gouvernements signataires, et signées des représentants de ces gouvernements, qui n'agissent pas en vertu de pleins pouvoirs donnés par les chefs d'Etat : ces conventions ne sont pas ratifiées par les chefs d'Etat, bien qu'en certains cas une forme d'acceptation ou de confirmation par les gouvernements intéressés est d'usage. En égard aux conventions de cette nature l'usage établi est maintenu, mais avant de commencer les négociations, les gouvernements de l'Empire doivent considérer si les intérêts d'une autre partie de l'Empire ne sont pas affectés; et advenant le cas où ils le sont, il faut s'assurer que le gouvernement de la partie intéressée est informé des négociations projetées, pour qu'il lui soit loisible de donner son avis en l'espèce".

Et attendu qu'il a été de plus convenu que la procédure existante sur la ratification des traités comportait ce qui suit :

a) La ratification des traités imposant des obligations à une partie de l'Empire se fait sur les instances du gouvernement de la partie affectée.

b) La ratification des traités imposant des obligations à plusieurs parties de l'Empire se fait après consultation mutuelle des gouvernements des parties affectées. Il appartient à chaque gouvernement de décider si l'approbation du Parlement ou l'intervention législative sont nécessaires, avant d'intimer son désir de ratifier ou d'accepter la ratification".

La Chambre approuve la procédure proposée pour la négociation, la signature et la ratification des traités et conventions, et considère de plus que les ministres canadiens de Sa Majesté, avant de conseiller la ratification d'un traité ou d'une convention affectant le Canada, ou de signifier l'acceptation d'un traité, d'une convention ou d'une entente entraînant des sanctions militaires ou économiques, s'assureront l'approbation du Parlement.

+ + + + +

Extraits du compte rendu officiel de débats
de la Chambre des communes du Canada

1928 - Vol. II, page 1963

M. Mackenzie King : Je tiens à dire ceci : le temps est passé où un gouvernement ou un conseil exécutif, doit croire qu'il lui incombe d'assumer la responsabilité, sans l'avis favorable du Parlement, d'engagements qui entraînent de fortes dépenses ou des activités considérables. Chaque fois qu'il est question d'un engagement international, l'Etat ne devrait pas se commettre sans avoir au préalable rallié l'approbation du Parlement. Selon moi, la sanction parlementaire ne doit pas être restreinte aux seules démarches militaires et autres mesures du même genre; je la crois opportune en toute circonstance où il s'agit de grosses dépenses ou de considérations politiques d'une grande portée."

2. Costa Rica

[Traduit de l'espagnol]

Ministère des relations extérieures

San José

29 novembre 1949

.....

Sur le premier point [les traités], nous n'avons aucune législation spéciale. On ne trouve de dispositions à cet égard que dans notre nouvelle Constitution politique du 8 novembre 1949. En voici le texte :

"Article 7. Aucune autorité ne peut conclure de pacte, traité ou convention incompatible avec la souveraineté et l'indépendance de la République. Quiconque conclurait un tel pacte, traité ou convention sera jugé pour trahison.

"Tout traité ou convention négocié par le pouvoir exécutif, et portant sur l'intégrité territoriale ou l'organisation politique du pays doit être approuvé par l'Assemblée législative à la majorité des trois quarts de la totalité des membres, ainsi que par une Assemblée constituante convoquée à cet effet, à la majorité des deux tiers de ses membres."

D'autre part, tout pacte, traité ou convention conclu en violation des dispositions qui précèdent sera nul aux termes du paragraphe premier de l'article 10 de ladite Constitution aux termes duquel :

"Article 10. Les actes du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif contraires à la Constitution sont entachés d'une nullité absolue..."
D'autre part, l'article 121, alinéas 4) et 6) déclare :

"Article 121. Il appartient exclusivement à l'Assemblée législative, en plus des autres pouvoirs que lui confère la présente Constitution :

.....

"4) D'approuver ou de rejeter les accords internationaux, traités publics et concordats;

.....

"6) D'autoriser le pouvoir exécutif à déclarer l'état de défense nationale et à négocier la paix;"

A cet égard, il convient de citer les dispositions des alinéas 10) et 12) de l'article 140 de la Constitution politique :

"Article 140. Il appartient conjointement au Président (de la République) et au Ministre compétent :

.....

"10) De conclure des accords, des traités publics et des concordats, de les promulguer et de les faire exécuter après qu'ils ont été approuvés et ratifiés par l'Assemblée législative ou, s'il y a lieu, par une assemblée constituante, conformément aux dispositions de la présente constitution;

.....

"12) De diriger les relations internationales de la République."

3. Danemark

[Traduit de l'anglais]

Délégation permanente du Danemark
auprès des Nations Unies

Le 12 janvier 1950

Par une note n° LEG 291/OL/YIL en date du 11 juillet 1949, vous avez bien voulu demander au Gouvernement du Danemark, en vue de permettre à la Commission du droit international de donner suite à sa décision d'entreprendre la codification de trois matières de droit international, savoir, les traités, la procédure arbitrale et le régime de la haute mer, de communiquer aux Nations Unies les documents de source danoise relatifs à chacune des matières en question.

J'ai l'honneur de vous faire savoir à ce sujet, sur les instructions que je viens de recevoir de mon Gouvernement, que les autorités danoises compétentes n'ont pas estimé possible, à leur vif regret, en raison de l'ampleur de ces matières, de fournir dans le délai fixé tous les documents demandés.

Toutefois, les autorités danoises, considérant qu'il serait souhaitable de fournir le plus tôt possible les renseignements dont elles disposent déjà, ont préparé un exposé préliminaire avec six annexes, que j'ai l'honneur de vous transmettre ci-inclus. Dès que j'aurai reçu de mon Gouvernement des documents plus complets, je serai heureux de vous les transmettre sans délai.

[L'exposé préliminaire mentionné dans cette lettre est
reproduit ci-après (traduit du danois)]

Traités

Il convient de renvoyer ici à l'article 18 de la Constitution danoise, ainsi conçu :

"Le Roi ne peut, sans le consentement du Rigsdag, déclarer la guerre, ni conclure la paix, contracter ni dénoncer des alliances et des traités

de commerce, céder aucune portion du territoire, ni contracter aucune obligation qui modifie l'état actuel du droit public."

On trouvera ci-joint la copie de deux articles publiés dans la "Revue de droit international et de législation comparée" : 1) "L'Accord dano-norvégien sur le Groenland oriental et son historique" par Gustav Rasmussen et 2) "Statut juridique du Groenland oriental" par G. Cohn, articles qui traitent de certaines questions relatives au droit des traités à l'occasion des droits du Danemark sur le Groenland.^{1/}

4. France

Ministère des affaires étrangères

Le 28 février 1950

Par lettre n° LEG 291/01/YLL, vous avez bien voulu, vous fondant sur l'article 19, paragraphe 2, du statut de la Commission du droit international, me demander de fournir à ladite Commission les textes des lois, décrets, décisions judiciaires, traités, correspondance diplomatique et autres documents relatifs : 1) aux traités; 2) à la procédure arbitrale; 3) au régime de la haute mer.

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement français ne peut, à son regret, envisager l'envoi de toute la documentation parue sur ces trois problèmes classiques qui représente plusieurs tonnes de ses archives. Il est prêt cependant à communiquer à la Commission ceux de ces textes qu'il possède et qu'elle lui aura demandés dans les conditions prévues à l'article 19, paragraphe 2.

.....

^{1/} Ces articles ne sont pas reproduits dans le présent document.

5. Israël

[Traduit de l'anglais]

Ministère des affaires étrangères
Hakirya

Le 24 janvier 1950

Le Ministère des affaires étrangères présente ses compliments à Monsieur le Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique et, comme suite à sa note n° LEG 291/01/YLL en date du 11 juillet 1949 communiquant les demandes formulées par la Commission du droit international à propos de la codification du droit international, il a l'honneur, au nom du Gouvernement d'Israël, de lui adresser les renseignements ci-après. Des observations sont présentées non seulement sur les matières mentionnées dans ladite note, mais aussi sur la question des eaux territoriales, conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 6 décembre 1949 (A/1219).

2. Il convient tout d'abord de faire remarquer que l'Etat d'Israël n'a vu le jour que le 15 mai 1948. Il n'a donc pas, lui-même, une longue expérience touchant les matières de droit international qui ont été choisies pour être codifiées. Toutefois, le Gouvernement d'Israël a pensé qu'il serait utile d'examiner ces questions en se fondant sur les faits qui se sont produits au cours de la période pendant laquelle la Palestine était placée sous le régime du mandat, pour autant que les documents publiés permettent de connaître les faits avant d'exposer certains des problèmes particuliers qui se sont posés après la fin du mandat. Le Gouvernement d'Israël adopte cette manière de faire, car il pense qu'il serait utile pour la Commission du droit international d'avoir des renseignements sur ces questions considérées sous cet angle particulier. Il y a en outre à cela une raison pratique puisque le droit dont il est question ci-après, du moins lorsqu'il s'agit du droit interne, est pour la plus grande part toujours en vigueur en Israël. L'article 11 de l'Ordonnance de 1948, n° 5708, sur la législation et l'administration (Gazette officielle du Gouvernement provisoire d'Israël, n° 2, du 21 mai 1948, supplément n° 1, page 1) première ordonnance édictée en Israël après la déclaration d'indépendance, dispose que la législation qui était en vigueur en Palestine à la date du 14 mai 1948 subsiste pour autant qu'elle n'est pas incompatible avec ladite ordonnance ou avec d'autres textes édictés par le Conseil d'Etat provisoire

ou sous son autorité, avec les modifications découlant de l'établissement de l'Etat d'Israël et de ses autorités. C'est dire que, d'une manière générale, la législation qui était en vigueur pendant la période du mandat et qui comprend non seulement les textes législatifs, mais aussi les décisions judiciaires qui ont force de loi en vertu de la doctrine anglaise de stare decisis, est demeurée en vigueur (y compris, sous certaines réserves, les principes généraux du Common Law et de l'équité anglais dans les cas où il n'existe pas de dispositions palestiniennes applicables, et ceci conformément à l'article 46 de l'Ordre en conseil de 1922 relatif à la Palestine). La Cour suprême d'Israël a interprété dans un sens restrictif le membre de phrase "les modifications découlant de l'établissement de l'Etat d'Israël et de ses autorités" contenu dans l'article 11 de l'Ordonnance sur la Législation et l'Administration et nous n'avons pas lieu de nous arrêter sur cet aspect de la question. Toutefois, elle a en même temps indiqué qu'elle ne continuerait pas nécessairement à se considérer comme tenue par une décision antérieure des tribunaux palestiniens (et bien entendu des tribunaux britanniques) si elle contestait que cette décision avait été prise en application de principes erronés. Néanmoins, sur les questions qui nous intéressent, la Cour suprême d'Israël n'a pas eu l'occasion de faire connaître sa manière de voir et on peut donc supposer que, sauf indication contraire, les doctrines qui seront indiquées ci-après, fondées sur la pratique en vigueur au cours de la période de mandat, ont aujourd'hui tout au moins une autorité considérable même si elles ne constituent pas des règles de droit obligatoires.

3. Si donc, dans l'ensemble, nous nous attacherons surtout aux faits du domaine juridique qui se sont produits au cours de la période du mandat britannique sur la Palestine, nous ne manquerons pas lorsque cela sera nécessaire de pousser plus loin notre étude et de parler, en nous fondant sur l'expérience et la pratique du Gouvernement d'Israël, de certains problèmes qui sont apparus après la fin du mandat britannique. Le Gouvernement d'Israël pense qu'il aidera ainsi au développement du droit international, notamment pour les problèmes qui se posent lorsque des territoires non autonomes (qu'il s'agisse de territoires sous tutelle, de colonies ou d'autres catégories de territoires non autonomes) acquièrent leur indépendance. Le Secrétaire général a écrit récemment que les modifications qui se sont produites au cours de ces dernières années dans

le statut d'un certain nombre d'Etats ont présenté de délicats problèmes juridiques et techniques : voir signatures, etc., aux conventions et accords multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce des fonctions de dépositaire, 1949. Il est possible que ces questions délicates ne concernent pas seulement les traités, à propos desquels cette déclaration a été faite, et les observations qui vont suivre ont pour objet de donner un aperçu des difficultés relatives aux matières qui ont été choisies pour être codifiées.

.....

Traités

4. A titre d'introduction à cette partie, il faut faire remarquer que, pour la Palestine, le développement du droit conventionnel a été conditionné par deux facteurs principaux. Le premier était constitué par les dispositions du mandat lui-même qui investissaient le gouvernement mandataire d'un certain degré de compétence en matière de conclusion des traités (c'est-à-dire le Gouvernement du Royaume-Uni par opposition à l'Administration locale de la Palestine). Le second facteur est la doctrine juridique anglaise sur les rapports entre les obligations découlant des traités et le droit interne du pays. Cette partie de nos observations sera subdivisée de la manière suivante :

- a) Compétence en matière de conclusion des traités aux termes du mandat et modalités d'exercice (paragraphe 6 - 9);
- b) Rapports entre les obligations découlant des traités et le droit interne palestinien (paragraphe 10 - 14);
- c) Décisions judiciaires (paragraphe 15 - 19);
- d) Problèmes particuliers soulevés par la fin du mandat (paragraphe 20 - 29);
- e) Quelques faits nouveaux depuis la fin du mandat britannique (paragraphe 30 - 32).

a) Compétence en matière de conclusion des traités aux termes du mandat et modalités d'exercice

5. Le mandat pour la Palestine contient cinq articles distincts, les articles 10, 12, 18, 19 et 20, qui, réunis, confèrent à l'Etat mandataire le droit de conclure des traités. C'est ainsi que l'article 10 du mandat stipule : "En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine."

Conformément à cet article, des traités d'extradition conclus entre le Royaume-Uni et quarante Etats étrangers ont été rendus applicables à la Palestine. En outre, des accords d'extradition ont été conclus dans les premiers temps de l'administration civile entre la Palestine et l'Egypte, entre la Palestine et le Liban et la Syrie, (voir la deuxième annexe de l'Ordonnance d'extradition - Drayton, Laws of Palestine, volume 1, page 677 à page 687) et aussi en 1934 (modifié en 1935) entre la Palestine et le pays qui était alors la Transjordanie (voir Palestine Gazette n° 455 du 26 juillet 1934, Supplément n° 2, page 657 et n° 530 du 15 août 1935, ibid page 759). On remarquera que si l'on s'en tient à la lettre du texte en attendant la conclusion de conventions d'extradition spéciales pour la Palestine, les traités d'extradition en vigueur pour le Royaume-Uni devaient "s'appliquer" à la Palestine. Deux questions se posent à ce sujet. Tout d'abord, peut-on dire que la Palestine était "partie" à ces traités ? L'importance de ce problème devait apparaître après la fin du mandat et il est examiné ci-après aux paragraphes 20 à 25. La seconde question est celle-ci : L'article 10 du mandat avait-il pour effet d'établir des rapports contractuels entre les autres parties aux traités d'extradition et la Palestine ? En fait, cette question ne s'est pas posée pour le Gouvernement d'Israël depuis la fin du mandat et l'on ignore l'attitude que les gouvernements intéressés ont adoptée pendant que le mandat était en vigueur. On peut toutefois faire remarquer qu'une telle application automatique des traités d'extradition peut ne pas être entièrement satisfaisante. Si par exemple les parties originaires ont expressément exclu l'extradition de leurs propres ressortissants, peut-on dire que l'application automatique du traité de la Palestine impliquera que les ressortissants palestiniens ne peuvent être extradés ?

6. L'article 12 du mandat stipule :

"Les relations extérieures de la Palestine ainsi que la délivrance des passeports aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire."

Les faits suivants montreront comment a été exercé le droit de conclure des traités que cet article implique. Les conventions ou accords les plus importants conclus au nom de la Palestine et touchant des matières autres que celles visées par les accords d'extradition, les accords et traités commerciaux sont les suivants :

Accord avec l'Egypte en date du 12 janvier 1929, concernant l'exécution réciproque des jugements. SDN, Recueil des Traités, Vol. XCIV. p.9;

Accord avec l'Egypte en date du 28 décembre 1933, concernant le transit des pèlerins palestiniens à travers le territoire égyptien; rapport annuel du Gouvernement de Sa Majesté au Conseil de la Société des Nations, 1944, page 92;

Accord du 2 février 1926 avec la France, convention de bon voisinage, concernant certaines questions d'ordre administratif se rapportant aux frontières communes entre la Palestine d'une part, la Syrie et le Liban, d'autre part, modifié le 21 mars 1927 (SDN, Recueil de Traités vol. LVI, p. 79 et vol. LXIII, p.426).

Accords en date du 18 septembre 1935 avec la Syrie, Palestine Gazette n° 542 de 1935, Supplément n° 2, page 904 et du 16 juin 1938 avec la Transjordanie, Palestine Gazette n° 790 de 1930, Supplément n° 2, page 665, concernant le trafic automobile interterritorial.

En outre des accords conclus entre le Royaume-Uni et dix-neuf autres pays étrangers au sujet de la procédure applicable en des matières civiles et commerciales et entre le Royaume-Uni avec deux autres pays au sujet de facilités de déplacement ont été rendus applicables à la Palestine.

7. L'article 18 du mandat stipule :

"Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque, Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôt, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire, en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie."

On peut répartir les accords commerciaux du Gouvernement mandataire en deux catégories. La première catégorie se compose des accords de caractère général. C'est ainsi que les traités de commerce et de navigation conclus entre le Royaume-Uni et dix pays étrangers ont été rendus applicables à la Palestine; les accords relatifs aux échanges ou au commerce conclus entre le Royaume-Uni et cinq pays étrangers ont été rendus applicables à la Palestine; et des accords sur des aspects particuliers des relations commerciales intervenues avec six pays étrangers ont été rendus applicables à la Palestine. La seconde catégorie se rapporte aux accords concernant le problème particulier des relations entre la Palestine et les autres Etats du Moyen-Orient qui faisaient partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie avant la Première guerre mondiale, conformément à la dernière phrase de l'article 18. Par exemple :

Accord en matière douanière entre la Palestine et la Syrie et le Liban, du 27 novembre 1939, Palestine Gazette, n° 966 de 1939, Supplément n° 2, page 1339;

Accord concernant les échanges commerciaux entre la Palestine et l'Egypte du 18 août 1936, SDN, Recueil des Traités CLXXVI, page 178;

Accord en matière douanière entre la Palestine et l'Irak du 14 décembre 1939 SDN, Recueil des Traités CLXXVII page 221;

Accord avec la Transjordanie du 26 septembre 1928, Palestine Gazette n° 220, de 1928, page 591, concernant le transit des marchandises.

On peut faire remarquer en passant qu'il ne semble pas qu'une politique uniforme ait été suivie pour l'enregistrement de tous ces traités et accords auprès du Secrétariat de la Société des Nations, conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte de la SDN.

8. L'article 19 du mandat est le seul article qui imposait au gouvernement mandataire une obligation positive "d'adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine" à certaines conventions internationales. Le texte de l'article 19 est le suivant :

"Le Mandataire devra adhérer au nom de l'Administration de la Palestine à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle".

D'autre part, l'article 20 invitait le Mandataire à collaborer au nom de l'Administration de la Palestine autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettaient aux mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes. La liste suivante des conventions internationales générales qui ont été étendues à la Palestine est extraite de "A Survey of Palestine" (Etude sur la Palestine) préparée en décembre 1945 - janvier 1946 par le Gouvernement de la Palestine, volume 2, pages 963-6.

Objet	Titre de la convention	Date d'adhésion
EN VERTU DE		
L'ARTICLE 19 :		
Esclavage	Convention internationale tendant à abolir l'esclavage et la traite des esclaves (Genève 1926)	(1927) (ratification)
	Arrangement international pour la répression de la traite des blanches (Paris, 1904)	1932
	Convention internationale pour la répression de la traite des blanches (Paris, 1910)	1932
	Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants (Genève, 1921-22)	1932
Trafic des stupéfiants	Convention internationale de l'opium et instruments subséquents (La Haye, 1912)	1924
	Convention internationale relative aux drogues nuisibles (Genève, 1925)	1928
Egalité commerciale	Protocole relatif aux clauses d'arbitrage (en matière commerciale) (Genève, 1923)	1926
	Convention internationale pour la simplification des formalités douanières (Genève, 1923)	1924
	Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance (Bruxelles, 1924)	1931

Objet	Titre de la convention	Date d'adhésion
Egalité commerciale (suite)	Convention internationale concernant les expositions internationales (Paris, 1928)	1930
	Convention internationale pour l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Genève, 1927)	1931
	Arrangement international concernant la répression des fausses indications de provenance sur les marchandises (1925)	1933
	Convention internationale relative au droit de timbres en matière de lettres de change et de billets à ordre (Genève, 1930)	1936
	Convention internationale relative au droit de timbres en matière de chèques (Genève, 1931)	1936
Liberté du transport et de la navigation	Convention et statut sur la liberté du transit (Barcelone, 1921)	1924
	Convention et statut sur le régime des voies navigables de relation internationale et protocole additionnel (Barcelone, 1921)	1924
	Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime (Barcelone, 1921)	1922
	Convention et statut sur le régime international des voies ferrées (Genève, 1923)	1925

Objet	Titre de la convention	Date d'adhésion
Liberté du transport et de la navigation (suite)	Convention et statut sur le régime international des ports maritimes (Genève, 1923)	1925
	Convention relative au transport et transit de l'énergie électrique (Genève, 1923)	1925
	Convention relative à la circulation automobile internationale (Paris, 1926)	1930
	Convention internationale sur le régime fiscal des véhicules automobiles étrangers (1931)	1936
Navigation aérienne	Convention portant réglementation de la navigation aérienne et protocole additionnel (1919-20)	1922
	Convention internationale pour le contrôle sanitaire de la navigation aérienne (La Haye, 1933)	1935
	Convention sanitaire internationale de 1944 pour la navigation aérienne (Washington, 1945)	1945
	Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Varsovie, 1929)	1935
Communication par poste, télégraphe et radio	Convention postale universelle (Le Caire, 1934)	1935
	Convention internationale des télécommunications (Madrid, 1932)	1935

Objet	Titre de la convention	Date d'adhésion
Communication par poste, télégraphe et radio	Convention européenne de radiodiffusion (Lucerne, 1933)	1935
	Arrangement concernant les lettres et les boîtes avec valeur déclarée (Le Caire, 1934)	1935
Propriété littéraire, artistique et industrielle	Convention internationale pour la protec- tion des oeuvres littéraires et artistiques (Berlin, 1908)	1924
	Protocole additionnel à la convention inter- nationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques (Berne, 1914)	1924
	Convention internationale pour la protec- tion des oeuvres littéraires et artistiques (Rome, 1928)	1931
	Convention internationale pour la protec- tion de la propriété industrielle (La Haye, 1925)	1933
EN VERTU DE L'ARTICLE 20:		
Maladies	Convention sanitaire internationale (Paris, 1926)	1928
	Convention sanitaire internationale de 1944 (Washington, 1945) (Voir également ci-dessus à "Navigation aérienne").	1945
	Convention internationale pour l'améliora- tion du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne (Genève, 1929).	1931

Objet	Titre de la convention	Date d'adhésion
Maladies (suite)	Convention internationale pour la protection mutuelle contre la fièvre dengue (Athènes, 1934)	1935
	Convention internationale sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes (Berne, 1906)	1925
	Arrangement international relatif aux épizooties (Paris, 1924)	1927

En outre, la Palestine a adhéré à la Convention pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes (Genève, 1923), à la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats (Genève, 1923) et à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (Genève, 1931).

D'autre part, vingt-quatre conventions internationales concernant le travail ont été appliquées en Palestine sous une forme ou sous une autre. On pourra trouver des détails dans Survey of Palestine cité ci-dessus, aux pages 751 et suivantes.

b) Rapports entre les obligations découlant des traités et le droit interne palestinien.

9. On peut dire que, conformément à la théorie constitutionnelle britannique et contrairement à la situation constitutionnelle de nombreux autres Etats, les dispositions d'un traité international, par le seul fait de la ratification du traité ou de son entrée en vigueur, ne devenaient pas partie intégrante du droit interne palestinien, sauf dans la mesure où ces dispositions étaient effectivement incorporées dans la législation interne. Pendant toute la période du mandat, l'administration et les tribunaux internes de la Palestine se sont conformés à cette doctrine et, étant donné ce qui a été dit dans les observations générales formulées dans le paragraphe 2 ci-dessus, en l'absence de toute nouvelle législation réglant la question, le Gouvernement d'Israël a continué de s'y conformer. En vertu de la pratique suivie pendant la période du mandat, pour toutes les catégories de traités visées dans le mandat lui-même, le Gouvernement mandataire accomplissait tous les actes internationaux nécessaires en vue d'établir des rapports conventionnels pour le compte de la Palestine, y compris l'acte de ratification, le cas échéant, sauf dans les cas peu nombreux dans lesquels le Gouvernement de la Palestine concluait des traités directement lui-même. L'extension des traités à la Palestine avait lieu de l'une des deux manières suivantes : soit par échange de notes avec l'Etat tiers intéressé, étendant l'application du traité en question à la Palestine avec ou sans modification, ou, dans le cas des traités multilatéraux, par notification au gouvernement dépositaire (et aussi au Secrétaire général de la Société des Nations ou des Nations Unies suivant le cas) conformément aux termes de la convention. Un avis de l'extension des traités à la Palestine était généralement publié dans le Journal officiel de Palestine (Palestine Gazette), mais on n'a pas cherché à organiser une publication systématique des textes de ces traités, les personnes que ces traités intéressaient devant se reporter soit aux textes officiels publiés à Londres, soit au Recueil des traités de la Société des Nations. Il en était ainsi même dans les cas peu nombreux où des traités internationaux étaient conclus uniquement pour la Palestine. En outre, des renseignements relatifs aux relations conventionnelles de la Palestine figuraient régulièrement dans les rapports annuels présentés par le Gouvernement mandataire au Conseil de la Société des Nations au sujet de

l'administration de la Palestine et de la Transjordanie, mais il n'est pas certain que ces renseignements soient complets, même pour la période qui a pris fin en 1939 lorsque fut présenté le dernier de ces rapports annuels. Cette source de renseignements n'existe pas pour les neuf dernières années du régime du mandat. Récemment, le Gouvernement d'Israël a commencé la publication régulière des traités auxquels Israël est partie dans Reshumot, Kitvei Amana (Journal officiel d'Israël, Recueil des traités).

10. Cette publication n'avait toutefois pas d'effet législatif en Palestine. Si le traité, pour produire pleinement effet, exigeait des modifications du droit interne, il fallait édicter des mesures législatives spéciales. D'une manière générale, on peut dire qu'à cet égard également on avait recours à deux méthodes. Dans de nombreux cas, la législation nécessaire était en fait promulguée sous forme de statut impérial par le Parlement impérial à Westminster. Cette loi qui, dans de nombreux cas, n'avait que le caractère d'autorisation, contenait ordinairement une clause de style permettant d'étendre ses dispositions aux colonies britanniques et aux autres territoires étrangers soumis à la juridiction de Sa Majesté britannique. D'ordinaire, mais pas toujours, le texte de cette loi, ainsi que le texte des ordonnances l'étendant à la Palestine étaient publiés en Palestine dans les trois langues officielles du pays. Qu'elle ait été publiée ou non, elle s'incorporait ainsi à la législation du pays, les tribunaux ayant décidé que pour les Ordres du Roi en Conseil, la publication en Palestine n'était pas un élément essentiel de validité. of. Benjamin's/Commissaire aux migrations et autres 8 P.L.R. (1941) 327. Voici quelques exemples de lois de cette nature :

<u>Titre</u>	<u>Référence</u>
Loi de 1920 sur la navigation aérienne	Drayton, <u>The Laws of Palestine</u> Vol. III, p. 2401.
Ordre n° 2 de 1931 sur l'arbitrage (sentences étrangères)	<u>Ibid.</u> , p. 2457
Ordre de 1924 concernant la loi de 1911 sur la propriété littéraire et artistique (extension à la Palestine)	<u>Ibid.</u> , p. 2499

<u>Titre</u>	<u>Référence</u>
Ordre de 1933 sur la propriété littéraire et artistique (Convention de Rome)	<u>Ibid.</u> , p. 2501
Ordre de 1915 sur la propriété littéraire et artistique (Etats-Unis d'Amérique).	<u>Ibid.</u> , p. 2511
Ordre de 1933 (extension à la Palestine)	
Ordre de 1934 relatif au transport aérien (Colonies, Protectorats et Territoires sous mandat)	<u>Palestine Gazette</u> n° 511 de 1935, Vol. 11, Supplément n° 2, p. 425
Ordre de 1935 relatif au Traité de paix (Pacte de la Société des Nations)	<u>Ibid.</u> , p. 1069
Ordre de 1937 relatif au transport aérien (Parties à la Convention)	<u>Ibid.</u> , n° 722, Supplément n° 2 de 1937, Vol. III, p. 872
Ordre de 1937 relatif à la navigation aérienne (colonies, Protectorats et Territoires sous mandat)(amendement)	<u>Ibid.</u> ; n° 748, Supplément n° 2 de 1938, Vol. II, p. 1
Deuxième ordre de 1937 relatif à la navigation aérienne (colonies, Protectorats et Territoires sous mandat)(amendement)	<u>Ibid.</u> , n° 756, Supplément n° 2 de 1938, Vol. II, p. 238
Convention internationale relative au droit de timbre en matière de chèques. Avis d'extension à la Palestine.	<u>Ibid.</u> , n° 764, Supplément n° 2 de 1938, Vol. II, p. 319
Ordre en conseil de 1937 relatif aux Conventions de Genève de 1906 et de 1929 (Territoires sous mandat). Avis d'extension à la Palestine.	<u>Palestine Gazette</u> n° 774, Supplément n° 2 de 1938, Vol. II, p. 447
Ordre de 1938 relatif au transport aérien (Parties à la Convention)	<u>Ibid.</u> , n° 779, Supplément n° 2 de 1938; Vol. II, p. 517

11. Selon la seconde méthode la législation nécessaire était édictée par l'organisme législatif local conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Ces lois produisaient exactement les mêmes effets que les autres.

Voici quelques exemples :

<u>Titre de l'ordonnance</u>	<u>Référence</u>
Ordonnance relative au Traité de paix (Turquie)	Drayton, <u>The Laws of Palestine</u> , Vol. II, p. 1497
Ordonnance de 1926 relative au transport des marchandises par mer	<u>Ibid.</u> , Vol. I, p. 103
Ordonnance de 1924 sur la propriété littéraire et artistique	<u>Ibid.</u> , Vol. I, p. 389
Ordonnance de 1926 sur l'extradition	<u>Ibid.</u> , p. 677
Ordonnance de 1937 relative aux transports par route	<u>Palestine Gazette</u> , n° 672, Supplément n° 2 de 1937, Vol. III, p. 1049
Ordonnance n° 27 de 1947 sur les immunités et privilèges des Nations Unies	<u>Palestine Gazette</u> , n° 1588, Supplément n° 1 de 1947, Vol. I, p. 164

12. Conformément aux dispositions de l'article 11 de l'Ordonnance de 1948 n° 5708 sur la législation et l'administration, les dispositions législatives internes indiquées dans les paragraphes précédents sont toujours en vigueur. Toutefois, la Cour suprême d'Israël n'a pas encore été appelée à se prononcer sur le problème de l'effet pratique de ces dispositions législatives, s'il était établi qu'Israël n'est pas Partie aux traités internationaux que ces lois concernent. Cependant, il paraît utile d'indiquer l'attitude qu'ont adoptée le Gouvernement d'Israël et d'autres gouvernements intéressés (pour autant que le Gouvernement d'Israël en ait connaissance) à l'égard de divers aspects de ce problème particulier. L'exemple le plus intéressant du point de vue juridique est celui des traités d'extradition et de l'ordonnance sur l'extradition. En vertu des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance sur l'extradition (Drayton, Laws of Palestine, Vol. I, p. 677), pour qu'un délinquant puisse être extradé de Palestine et livré à un Etat étranger, il fallait qu'il existe un arrangement antérieur entre Sa Majesté et cet étranger concernant l'extradition des délinquants fugitifs de Palestine vers le territoire de cet Etat. Pour que l'ordonnance soit appliquée à l'égard d'un Etat étranger donné, il fallait une proclamation spéciale du Haut Commissaire et un certain nombre de proclamations de cette nature ont été publiées. Toutefois, le Gouvernement d'Israël considère, ainsi que cela est exposé plus

en détail aux paragraphes 20-24 ci-après, qu'Israël n'est pas lié d'une façon générale par les traités auxquels la Palestine était partie avant la fin du mandat et, en conséquence les arrangements internationaux sur la base desquels le Haut Commissaire a pu publier les diverses proclamations, sont devenus caducs.

13. Un autre aspect du problème concerne les diverses conventions internationales sur la propriété littéraire et artistique. Les dispositions essentielles de la législation de la Palestine ont été rendues conformes aux dispositions essentielles des diverses conventions internationales réglementant la propriété littéraire et artistique que le Gouvernement mandataire avait rendues applicables à la Palestine. Ces conventions comprennent certains arrangements spéciaux entre le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement des Etats-Unis, ce dernier Gouvernement n'étant pas partie à toutes les conventions internationales générales auxquelles le Gouvernement du Royaume-Uni était partie. Il semble bien que lorsque le mandat britannique sur la Palestine a pris fin, les autorités des Etats-Unis ont considéré que les arrangements qu'elles avaient conclus avec le Gouvernement du Royaume-Uni au sujet de la Palestine ne s'appliquaient pas à Israël et qu'il était donc nécessaire pour Israël de conclure de nouveaux arrangements avec le Gouvernement des Etats-Unis. En d'autres termes, dans l'exemple de l'extradition, on se trouve en présence d'une législation interne de mise en oeuvre temporairement privée d'effet pratique du fait que les traités internationaux qu'elle avait pour objet de mettre en application sont devenus caducs, alors que dans l'exemple concernant la propriété littéraire et artistique, la législation interne est entièrement conforme à certaines obligations internationales qui étaient antérieurement valables pour la Palestine en vertu de conventions internationales mais qui sont maintenant sans effet par suite du nouvel état de choses. La situation est la même par exemple pour la législation destinée à adapter le droit interne aux stipulations de la Convention de Varsovie pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien du 12 octobre 1929 (SDN. Recueil des traités CXXXVII, p. 11). Si le Gouvernement d'Israël attire l'attention de la Commission du droit international sur un tel problème, ce n'est pas qu'il considère que ce problème puisse vraiment être résolu de façon satisfaisante à l'heure actuelle par voie de codification. Toutefois, il est d'avis que ces renseignements pourraient être utiles à la Commission du droit international

dans l'examen du problème plus vaste de l'application des traités aux territoires non autonomes et aussi du problème sans doute plus mûr pour se prêter à une codification qui consiste à déterminer le sort qui doit être réservé à ces obligations conventionnelles lorsque les territoires non autonomes intéressés acquièrent leur indépendance.

c) Décisions judiciaires

14. Il convient de faire ici un bref exposé des décisions des tribunaux de Palestine sur les questions relatives aux traités internationaux pendant la durée du mandat. La Cour suprême d'Israël n'a encore rendu aucun arrêt en la matière. Cette étude est faite d'après les Law Reports of Palestine (Compte rendu des événements de Palestine dans le domaine de la législation) pour la période 1920-1947, publication officielle en 14 volumes (désignés ci-après par l'abréviation P.L.R.). On a également renvoyé, lorsqu'il y avait lieu, à l'Annual Digest of Public International Law Cases (Annales des causes du droit international public) (désigné ci-après par l'abréviation A.D.).

15. Effet des traités sur le droit interne de la Palestine

La place du mandat sur la Palestine dans le droit interne du pays a été examinée par la Cour suprême de Palestine dans l'affaire Jamal Effendi Husseinî c. Gouvernement de la Palestine (1 P.L.R. 50). Dans cette affaire, la Cour était saisie d'une requête demandant que certains timbres soient retirés de la circulation, parce que les mentions en hébreu portées sur ces timbres n'étaient pas la traduction exacte de l'anglais et étaient par conséquent contraires notamment à l'article 22 du Mandat palestinien (qui dispose que l'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine et que toutes indications ou inscriptions arabes seront traduites en hébreu et réciproquement). Dans son arrêt, la Cour a déclaré :

"Le respect des dispositions du mandat ne peut être demandé devant les tribunaux que pour autant qu'elles sont incorporées dans l'Ordre en conseil de 1922 relatif à la Palestine ou dans un texte portant amendement dudit Ordre. Or, si en ce qui concerne la législation, l'Ordre en conseil de 1922 relatif à la Palestine et l'Ordre en conseil de 1923 portant amendement du premier contiennent l'un et l'autre une disposition interdisant l'adoption d'une ordonnance incompatible avec le mandat, il n'existe, pour les actes concernant l'exercice du pouvoir exécutif,

aucune disposition de cette nature, ni générale, ni spéciale pour l'article 22. Dans la mesure où le mandat n'est pas incorporé à la législation de la Palestine par un Ordre en conseil, ses dispositions n'ont que la valeur d'obligations découlant de traités et les tribunaux ne peuvent en imposer le respect. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la question de savoir si les mentions portées sur les timbres-poste sont conformes ou non à l'article 22."

L'affaire qui a fait jurisprudence à propos des pouvoirs législatifs du Haut-Commissaire au regard des dispositions du mandat palestinien a été l'affaire Jérusalem-Jaffa District Governor and another v. Suleiman Murra sur laquelle s'est prononcé le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres (1 P.L.R. 71; A.D. 1925-26, case n° 32). Dans cette affaire, les propriétaires de certaines sources d'eau situées en Palestine contestaient la validité d'une ordonnance par laquelle le Haut-Commissaire ordonnait l'expropriation de ces sources pour assurer l'approvisionnement de Jérusalem en eau. Les propriétaires prétendaient que l'ordonnance constituait un excès de pouvoir, car elle était incompatible avec le mandat palestinien (dont l'article 2 dispose que la Grande-Bretagne assure "la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent"). Le Conseil privé a estimé que, par le mandat pour la Palestine, le Conseil de la Société des Nations, agissant en vertu de l'Article 22 du Pacte, avait confié à la Grande-Bretagne l'administration du territoire de la Palestine qui appartenait antérieurement à l'Empire ottoman. L'Ordre en conseil relatif à la Palestine en date du 10 août 1922, prévoyait l'administration de la Palestine par un Haut-Commissaire muni des pleins pouvoirs exécutifs. Le 4 mai 1923, un ordre en conseil portant amendement du premier transférait au Haut-Commissaire l'autorité législative conférée à un conseil législatif, qui n'avait jamais été constitué. En vertu de cet ordre en conseil, le Haut-Commissaire était autorisé à promulguer les ordonnances qui pouvaient être nécessaires pour assurer la paix, l'ordre et la bonne administration de la Palestine; toutefois, il ne devait promulguer aucune ordonnance qui soit en aucune manière en contradiction ou incompatible avec le mandat. C'est en vertu des pouvoirs conférés à cet Ordre en conseil que l'ordonnance concernant les sources avait été promulguée. Le Comité juridique a donc eu à examiner les

dispositions de l'ordonnance afin de déterminer si elles étaient en aucune manière incompatibles avec les termes du mandat et en particulier avec l'article 2 de cet instrument. Le Conseil privé a décidé que la Cour de Palestine avait le droit et le devoir de rechercher si l'ordonnance était sur un point quelconque, incompatible avec les termes du mandat. L'arrêt déclarait :

"Les membres du Comité judiciaire estiment que la Cour suprême était pleinement fondée à discuter la validité de l'ordonnance. L'ordonnance a été prise en vertu de l'Ordre en conseil du 4 mai 1923 et, si elle enfreint les conditions fixées par cet Ordre en conseil et dans la mesure où elle les enfreint, la juridiction locale était en droit et même en devoir de la considérer comme nulle. L'une de ces conditions résultait de la stipulation selon laquelle il ne devrait être promulgué aucune ordonnance qui soit en contradiction ou incompatible avec les dispositions du mandat et en raison de cette stipulation, il était du droit et du devoir de la Cour d'examiner les termes du Mandat et de rechercher si l'ordonnance était en aucune manière incompatible avec ces dispositions."

Le principe ainsi établi a subsisté jusqu'à la fin du mandat et il est encore en vigueur à l'heure actuelle pour le cas où se poserait la question de la validité d'une ordonnance de la Puissance mandataire. Il y a eu depuis 1926 un certain nombre d'affaires dans lesquelles la validité de la législation a été contestée de la même manière, mais il n'a pas été jugé utile de les résumer ici. Dans l'affaire Lubnani c. Superintendent of Prisons, Jerusalem and the Attorney-General (2 P.L.R. (1935), page 310), le requérant qui demandait à bénéficier de l'habeas corpus prétendait que l'accord provisoire du 11 juillet 1921 entre la Syrie et la Palestine pour l'extradition des délinquants, modifié le 23 septembre 1933 n'était pas légalement valable et ne constituait pas un arrangement en vigueur entre Sa Majesté et un Etat étranger au sens du paragraphe 1 de l'article 5 de l'ordonnance de 1926 sur l'extradition. La Cour suprême de Palestine, en rejetant cette prétention, a fait remarquer que le texte qui permettait de livrer un délinquant fugitif n'était pas l'accord visé, mais le paragraphe 2 de l'article 6 de l'ordonnance de Palestine sur l'extradition, et que la question de savoir si l'accord d'extradition lui-même était ou non légalement valable était sans influence.

16. Effet des traités à l'égard des tiers

Dans l'affaire Nadeen Markoff c. Habib George Daoud Hussein (9 P.L.R. (1945), page 272), la Cour suprême de Palestine a eu à s'occuper de l'effet des traités à l'égard d'Etats qui n'y sont pas parties. Dans une demande visant à supprimer certaines mentions du cadastre, l'appelant, sujet russe, se fondait notamment sur certaines dispositions du Traité de paix avec la Turquie de 1923. La Cour a considéré que, bien que l'article en question ait été incorporé à la législation de la Palestine par l'ordonnance de 1924 relative au Traité de paix (Turquie), il y avait lieu de penser que l'intention du législateur avait été d'appliquer certaines dispositions du Traité à la Palestine afin que les parties au Traité puissent, dans ce territoire, jouir des droits et s'acquitter des obligations découlant du Traité. Comme la Russie n'était pas partie au Traité, les ressortissants russes ne pouvaient prétendre à la protection assurée par l'article en question.

17. Interprétation des traités

Dans l'affaire Amenah Maninka Sultan agissant au nom de la succession de feu le prince Muhammed Salem c. Attorney-General (14 P.L.R. (1947), page 115; voir aussi pour la procédure antérieure A.D.1935-37, page 123), la Cour a été amenée à interpréter certaines dispositions du Traité de Lausanne de 1923. Dans cette affaire, l'appelant réclamait au nom de la succession de feu le prince Muhammed Salem, l'un des héritiers de feu le sultan Abdul Hamid II de Turquie, certaines terres que le Haut-Commissaire détenait en trust pour le compte du Gouvernement de la Palestine. Cette prétention était fondée sur le fait que les terres en question étaient immatriculées au nom du Sultan depuis 1886 environ. La Cour a dû examiner la question de savoir si un certain transfert de propriétés à l'Etat ottoman en vertu de la législation interne ottomane était nul, eu égard aux termes de l'article 60 du Traité de Lausanne de 1923 qui stipulait que les biens de cette nature, s'ils se trouvaient situés dans un territoire détaché de l'Empire ottoman, devaient être acquis sans contrepartie par les Etats en faveur desquels ce territoire avait été détaché. La question s'était également posée de savoir si, en vertu des dispositions de l'article 60, les biens avaient été transférés grevés de créances particulières. La Cour a décidé qu'en vertu de l'ordonnance de 1924 relative au Traité de paix (Turquie), le Traité de Lausanne faisait partie de la législation de la Palestine.

"... Le Traité constitue sans aucun doute possible, un acte de gouvernement et aucun tribunal palestinien ne peut contester la validité de ses dispositions... en interprétant les termes du Traité... La première question à résoudre est celle de savoir si le sens d'une clause, telle qu'elle est rédigée, est clair. Si ce sens ressort clairement du contexte, nous ne devons pas, pour l'interpréter, nous référer aux travaux préparatoires qui ont précédé la rédaction du texte final du Traité."

Quant à la question de savoir si les biens avaient été transférés, grevés de créances particulières, la Cour a estimé que si l'on en avait eu l'intention, on l'aurait clairement exprimé :

"Si l'intention avait été de permettre le recouvrement de créances particulières, il y aurait eu des dispositions spéciales analogues à cet effet..."

Pour une affaire dans laquelle les dispositions de la législation interne ont été interprétées par renvoi à un traité international, voir Kattanah c. le Chief Immigration Officer, 1 P.L.R. (1920-1933), page 215. Dans cette affaire, le requérant, se fondant sur les faits, prétendait avoir eu sa résidence ordinaire dans le territoire palestinien le 1er août 1925 et être ainsi devenu automatiquement ressortissant palestinien à cette date par l'effet de la loi. En interprétant la disposition invoquée de l'Ordre en conseil relatif à la nationalité palestinienne, la Cour a déclaré :

"Les dispositions de l'Ordre de 1925 relatif à la nationalité palestinienne sont fondées sur le Traité de Lausanne et selon R. C. Wilson (1877) 3 Q.B.D., page 42, en interprétant une loi, il convient de prendre en considération les clauses d'un traité auxquelles cette loi a pour objet de donner effet, étant donné qu'il ne doit pas y avoir de contradiction entre les deux instruments. En conséquence, pour interpréter l'Ordre en conseil, on peut examiner les clauses du Traité de Lausanne et l'on remarquera que le texte anglais est indiqué comme étant une "traduction" et que c'est donc dans le texte français que doit être recherchée l'intention des Puissances signataires. L'importance de cette question provient du fait qu'alors que dans le texte anglais il existe une différence entre l'expression "habitually resident" qui figure aux articles 30 à 34 et l'expression "ordinarily resident" qui figure à

l'article 21, le texte français n'emploie qu'une seule et même expression, à savoir "établis", de telle sorte qu'il est impossible de faire aucune distinction entre les expressions "habitually resident" et "ordinarily resident".

18. Effet du changement de forme des gouvernements sur les traités

Dans l'affaire Al Shehadeh and another c. Commissioner of Prisons, Jerusalem and Superintendent of Central Prisons, Acre (14 P.L.R. (1947), page 461), la Cour suprême de Palestine avait à examiner une demande à bénéficier de l'habeas corpus émanant d'un individu dont l'extradition était demandée par le Liban. Le requérant fondait sa prétention sur le fait que l'accord provisoire de 1921 entre la Syrie et la Palestine et relatif à l'extradition des délinquants, était devenu caduc du fait du changement de la forme du Gouvernement du Liban qui, de Territoire sous mandat, était devenu République. En rejetant la requête, la Cour a décidé que :

"C'est un principe reconnu de droit international que les changements dans la forme du gouvernement ou dans la constitution d'un Etat n'ont en eux-mêmes aucun effet sur la validité des obligations internationales de cet Etat... nous ne pouvons pas admettre que la forme de gouvernement qui existait dans l'ancien Etat soit un fait à retenir dans l'application du principe de droit international que nous avons rappelé. Il nous semble que le fait que le gouvernement est despotique ou démocratique, monarchique ou républicain ou même revêt cette forme récente connue sous le nom de "Mandat" est sans rapport avec la question. La question importante est celle de savoir si l'Etat précédent jouissait de la souveraineté légitime lui permettant de négocier des traités. On ne peut contester que la souveraineté en ce qui concerne le droit de conclure des traités appartenait à la République française pour le Liban et au Mandataire pour la Palestine... Que ce traité, tant qu'il n'est pas abrogé, lie le gouvernement successeur. Il est donc toujours en vigueur entre la République libanaise et la Palestine."

d) Problèmes particuliers soulevés par la fin du Mandat

19. Le premier problème soulevé par la fin du Mandat était un problème technique : il s'agissait en fait de déterminer d'une façon précise les relations conventionnelles de la Palestine avec les autres Etats. Pour y parvenir, on a recueilli tous les renseignements que l'on pouvait puiser aux diverses sources mentionnées aux paragraphes 10 et 11 ci-dessus. Par la suite, le Ministère des affaires étrangères du Royaume-Uni a fourni deux listes établies par ses soins et contenant en tout 140 rubriques. Les deux listes énuméraient l'une, par pays, les accords bilatéraux dont l'application avait été étendue à la Palestine, l'autre, dans l'ordre chronologique, les accords multilatéraux dont l'application avait été étendue à la Palestine. Les traités que le Gouvernement de la Palestine avait conclus directement en son propre nom ne figuraient sur aucune de ces listes. Plus tard encore, le Gouvernement britannique a bien voulu communiquer le texte même des traités qui figuraient dans les listes établies par lui. Il est intéressant de noter que le premier en date de ces traités est le traité relatif à l'extradition conclu le 26 juin 1873 entre le Royaume-Uni et le Royaume de Suède et de Norvège. Ce traité a été lui-même modifié en ce qui concerne la Norvège par le traité du 18 février 1907. C'est là un exemple des problèmes techniques qu'il fallait résoudre pour déterminer de façon précise les relations conventionnelles de la Palestine.

20. Une difficulté particulière s'est présentée à cet égard, elle avait trait à la situation des traités bilatéraux conclus avant la guerre par la puissance mandataire au nom de la Palestine que la puissance mandataire avait étendus, ou rendus applicables sous une autre forme à la Palestine et qui avaient été signés avec des Etats avec lesquels elle se trouvait en guerre après le 3 septembre 1939. Deux problèmes principaux se posent à ce propos : le premier qui n'intéresse pas les matières dont s'occupe directement à l'heure actuelle la Commission du droit international, est lié à l'ensemble de la question de la souveraineté sur les territoires sous mandat et, en résumé, consiste à savoir si le fait que la puissance mandataire était en guerre implique automatiquement que le territoire sous mandat était juridiquement en état de guerre. Le second problème a trait à l'effet sur ces traités de l'état de guerre dans lequel se trouvait la puissance mandataire, eu égard à l'article 12 du mandat en vertu

duquel les relations extérieures de la Palestine étaient du ressort du mandataire. Tant que la guerre se poursuivait, la question de la situation juridique de ces traités n'avait guère d'importance. Mais on sait qu'après la guerre, les Traités de paix avec l'Italie (article 44), la Bulgarie (article 8), la Finlande (article 12), la Roumanie (article 10) et la Hongrie (article 10) qui s'inspiraient tous de la doctrine de la remise en vigueur qui a trouvé son expression dans l'article 259 du Traité de Versailles de 1919, ont permis aux alliés de notifier à chacun de ces Etats les traités bilatéraux conclus avant la guerre avec l'Etat en question, qu'ils désiraient maintenir ou remettre en vigueur. Les 12 et 13 mars 1948, le Gouvernement britannique a adressé à ces Etats les notifications nécessaires et a ajouté que la remise en vigueur des traités bilatéraux s'appliquait également aux autres territoires dont le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni assure les relations internationales et auxquels les traités et accords bilatéraux en question étaient applicables au moment de l'ouverture des hostilités : (voir British Command Paper 7395 de 1948). Aucun avis des traités ainsi affectés n'a été publié dans la Gazette officielle de la Palestine, en dépit de la pratique courante indiquée au paragraphe 10 ci-dessus. En outre, la Commission pour la Palestine dont il est question au paragraphe 29 ci-après, n'a été, à notre connaissance, ni consultée ni informée à ce sujet (dans la mesure où la question intéressait la Palestine) malgré l'existence de la résolution No 181 (II) adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947, et malgré la procédure adoptée par le Gouvernement mandataire à propos de l'application provisoire à la Palestine de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, exposé au paragraphe 29 ci-après. Pour l'examen du problème des effets de la guerre sur les traités, il semblerait donc nécessaire d'accorder une attention particulière à cet aspect spécial de l'effet sur les traités d'un territoire ou d'un Etat de l'ouverture d'hostilités dans lesquelles se trouve engagé l'Etat chargé d'assurer les relations internationales de ce territoire non autonome.

21. Il s'agissait ensuite d'établir de façon précise parmi ces traités, ceux auxquels la Palestine était effectivement partie. Dans la résolution No 181 (II) adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947 au sujet du gouvernement futur de la Palestine et recommandant l'adoption d'un plan de partage avec union économique, figurait une déclaration que devait adresser à

l'Organisation des Nations Unies le gouvernement provisoire de chacun des Etats envisagés avant la reconnaissance de l'indépendance. Cette déclaration était ainsi conçue : "L'Etat sera lié par tous les accords et conventions internationaux d'ordre général ou particulier, auxquels la Palestine est devenue partie. Ces accords et conventions seront respectés par l'Etat pendant toute la période pour laquelle ils ont été conclus, sous réserve de tout droit de dénonciation que ces accords peuvent prévoir. Tout différend portant sur l'applicabilité ou la validité continue des conventions ou traités internationaux dont la puissance mandataire est signataire ou auxquels elle a adhéré pour la Palestine, sera porté devant la Cour internationale de Justice, conformément aux dispositions du statut de la Cour." (Voir Documents officiels de la deuxième session de l'Assemblée générale, résolutions, page 138).

22. L'examen de la situation de la Palestine en ce qui concerne les traités, compte tenu des dispositions du mandat et des termes de la résolution No 181 (II), a permis de constater la situation que voici. Premièrement, il y a un certain nombre de conventions internationales générales auxquelles le gouvernement mandataire a adhéré pour le compte de la Palestine conformément aux articles 19 et 20 du mandat. Deuxièmement, il y a un petit nombre de traités internationaux, bilatéraux pour la plupart, qui ont été conclus soit par le gouvernement mandataire avec des Etats tiers, soit par le Gouvernement de la Palestine et qui se rapportent exclusivement à la Palestine. Les traités ont probablement été conclus conformément aux articles 12 et 18 du mandat. Troisièmement, il y a les traités d'extradition et un certain nombre d'autres traités dont l'application a été étendue à la Palestine. En ce qui concerne les traités d'extradition, cette extension était fondée sur l'article 10 du mandat. Dans certains cas, ces traités contenaient une clause prévoyant leur extension aux différentes régions non autonomes de l'Empire britannique. Dans d'autres cas, l'extension à la Palestine a été le résultat d'un accord spécial qui pouvait contenir ou non certaines modifications nécessaires des dispositions du traité. Quatrièmement, on a constaté que certains traités conclus par le Gouvernement britannique en son propre nom avec des gouvernements étrangers contenaient des dispositions applicables à la Palestine du fait qu'elle se trouvait soumise à la juridiction britannique. Le plus intéressant des traités de cette catégorie est celui qui

a été signé à Londres le 22 mars 1946 entre Sa Majesté, dans le Royaume-Uni, et Son Excellence l'Emir de Transjordanie (volume 6 du Recueil des traités des Nations Unies, page 143), qui remplaçait un accord entre le Royaume-Uni et la Transjordanie, signé à Jérusalem le 30 février 1928 (British Foreign State Papers) volume 128, page 273), et qui a été lui-même remplacé par le traité conclu entre Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et Sa Majesté le Roi du Royaume hachémite de Transjordanie, traité signé à Amman le 15 mars 1948. Cet ensemble particulier de traités prévoyait le maintien en application de certains arrangements commerciaux et douaniers entre les territoires des deux Hautes Parties contractantes.

23. Après avoir terminé cet examen approfondi (qui ne permettait pas toutefois de dégager des conclusions définitives) de la situation de la Paléστine à l'égard des traités, le Gouvernement d'Israël a constaté que l'on pouvait dire, en se fondant sur les principes généralement reconnus du droit international, qu'Israël, qui est une personne de droit international nouvelle, ne se trouve pas automatiquement lié par les traités auxquels la Palestine a été partie, et que ses futures relations conventionnelles avec les puissances étrangères devront être réglées directement entre Israël et les puissances étrangères intéressées. Un facteur important a joué un rôle dans cette décision, à savoir le fait que, bien qu'Israël ait été disposé à faire la Déclaration envisagée, (voir document officiel du Conseil de sécurité, S/747 du 16 mai 1948) il n'a pas été invité à le faire et, en vertu de la résolution n° 273 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 11 mai 1949, il a été admis comme Membre de l'Organisation des Nations Unies, sans avoir fait ladite déclaration. Pendant l'année 1949, la correspondance diplomatique avec divers gouvernements étrangers, notamment avec l'ancien gouvernement mandataire, a été, par conséquent fondée sur ces principes.

24. En attirant l'attention sur cette situation, le Gouvernement d'Israël signale qu'il y a lieu, selon lui, d'examiner deux problèmes. Le premier consiste à préciser le sens exact de l'expression "les parties à un traité". A ce sujet, on pourrait rappeler la décision de la Chambre des Lords dans l'affaire Philipson c/ Imperial Airways Limited, publiée dans A.D. 1938-1940, affaire n° 178. Le Gouvernement d'Israël est porté à penser qu'un territoire non autonome ne saurait être élevé automatiquement au statut de partie à un

traité, du seul fait que les dispositions d'un traité ont été rendues applicables audit territoire par la puissance chargée d'assurer ses relations extérieures.

25. Le deuxième problème, concerne toute la question de l'extension des traités internationaux aux territoires non autonomes. Le point de départ de cette étude devrait être, semble-t-il, la classification adoptée par le Professeur Rousseau dans ses "Principes généraux du droit international public", volume 1, page 386. Cette question revêt une importance considérable. Le paragraphe de la résolution 181 (II) que nous avons rappelé, est lui-même fondé sur des précédents dont deux peuvent être cités - la Déclaration du Royaume de l'Irak en date du 30 mai 1932 à l'occasion de la fin du Mandat sur l'Irak, et l'article 8 du Traité du 22 mars 1946, précédemment cité, entre le Royaume-Uni et la Transjordanie - et ce paragraphe pourra éventuellement constituer un précédent pour les cas futurs de changements pacifiques dans lesquels des Etats non autonomes accéderont à l'indépendance. Il semble qu'il y ait lieu d'établir une distinction entre une indépendance qui, du point de vue du droit international ne constitue rien de plus qu'un changement de gouvernement, et une indépendance qui en fait, entraîne l'apparition de nouvelles personnes du droit international.

26. Se conformant à sa manière de voir, le Gouvernement d'Israël a donné une nouvelle adhésion à un certain nombre de conventions internationales sans se préoccuper de savoir si la Palestine était antérieurement officiellement partie auxdites conventions ou si, d'une façon ou d'une autre, les dispositions de ces conventions avaient été rendues applicables à la Palestine. Il convient de citer à cet égard les deux Conventions de Genève du 27 juillet 1929 relatives à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne, et au traitement des prisonniers de guerre (Recueil des traités de la S.D.N., volume CXVIII, pages 303 et 343); la Convention internationale sur les lignes de charge, signée à Londres le 5 juillet 1930 (Recueil des traités de la S.D.N., volume CXXXV, page 301); la Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, (Recueil des traités de la S.D.N., volume CXXXVII, page 11); la Convention relative aux privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale à Londres le 13 février 1946 (Nations Unies, Recueil des traités, volume 1, page 15); la Convention internationale

des télécommunications, signée à Atlantic City le 2 octobre 1947; la Convention postale universelle signée à Paris le 5 juillet 1947; la Constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, signée à Québec le 16 octobre 1945; la Convention internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, signée à Berne le 9 septembre 1886, révisée en 1908, 1914, 1928 et 1948 (Recueil des traités de la S.D.N., volume CXXIII, page 233); la Convention internationale pour la protection de la propriété industrielle, signée à Paris le 20 mars 1884, révisée en 1900, 1911, 1925 et 1934 (Recueil des traités de la S.D.N., volume 74, page 289); l'Arrangement concernant la répression des fausses indications de provenance sur des marchandises, signé à Madrid le 14 avril 1891, révisé en 1911, 1925 et 1934 (Recueil des traités de la S.D.N., volume LXXIV, page 319); l'Accord pour la conservation et la restauration des droits de propriété industrielle affectés par la Deuxième guerre mondiale signé à Neufchatel le 8 février 1947. Dans sa liste de Signatures... etc... aux conventions et accords multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire, le Secrétaire général a fait remarquer que : "Sans doute, dans les traités ou instruments qui consacrent l'indépendance d'un Etat nouveau, le problème de la succession de cet Etat aux obligations et droits internationaux se trouve généralement traité. Mais la question se posait de savoir s'il n'était pas nécessaire que l'Etat nouveau signifie aux parties contractantes, par un acte exprès, qu'il se considère lié par les conventions qui prévoient ces droits et obligations." En d'autres termes, il est possible qu'une analyse détaillée révèle que le genre d'engagement général auquel il est fait allusion dans les paragraphes 22 et 26 ne soit satisfaisant ni au point de vue juridique ni au point de vue technique, pour atteindre les buts souhaités.

27. Il est certain qu'aux termes des différents accords de tutelle conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies la compétence de l'autorité chargée de l'administration en matière de conclusion de traités diffère considérablement de la compétence dans le même domaine de la puissance mandataire, en vertu, par exemple, du Mandat pour la Palestine. D'autre part, on trouve des points communs. Par exemple, une disposition comme celle de l'article 7 de l'Accord de tutelle pour le Territoire du Samoa Occidental (Nations Unies,

Recueil des traités, volume 8, page 71) est très voisine de celle de l'article 6 de l'Accord de tutelle pour le Territoire du Cameroun sous administration française (ibid, page 135) ou de celle de l'article 14 de l'Accord de tutelle pour les îles antérieurement placées sous Mandat japonais (ibid, page 189) bien que le texte de ces dernières soit conçu en termes un peu plus généraux. Si l'on songe aux objectifs généraux du régime de tutelle, il semble éminemment souhaitable d'élucider l'ensemble de cette branche particulière du droit, ce qui serait à l'avantage non seulement des Territoires sous tutelle eux-mêmes, mais aussi des autres Etats qui pourraient établir des relations conventionnelles avec les Territoires sous tutelle.

28. Au sujet du problème du passage d'un régime de non-autonomie à un régime d'indépendance et des effets de cette transition sur le droit des traités, nous portons à l'attention de la Commission du droit international un autre exemple emprunté à l'expérience de la Palestine. La Résolution n° 181 (II) précitée a établi, dans sa section intitulée "Mesures préparatoires à l'indépendance" la Commission qui a été désignée par la suite sous le nom de Commission des Nations Unies pour la Palestine (AC/21) à laquelle devait être transmise progressivement l'administration de la Palestine et à mesure que la Puissance mandataire retirerait de Palestine ses forces armées (voir Nations Unies, Documents officiels de la deuxième session de l'Assemblée générale, Résolutions, page 133). Pendant que cette Commission était en fonction, la question de l'extension provisoire à la Palestine de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, conclu à Genève le 30 octobre 1947, s'est posée. En février 1948, la délégation du Royaume-Uni à Lake Success a fait connaître à la Commission des Nations Unies pour la Palestine que cette extension était envisagée et a proposé que l'Accord soit appliqué à la Palestine. La Commission ayant décidé qu'il n'y avait aucun inconvénient à cela, en a avisé la délégation du Royaume-Uni et on a procédé à l'application provisoire des Parties I, II et III de l'Accord : voir Document U.K/105, en date du 13 avril 1948 dans les documents de la Commission pour la Palestine (AC/21). Par la suite, l'ordonnance n° 24 de 1937 sur les tarifs douaniers et les exonérations a été modifiée afin de rendre l'annexe à cette ordonnance conforme au nouvel accord : voir Palestine Gazette n° 1655 du

25 mars 1948, supplément n° 2, page 471. Fidèle à sa manière générale de voir touchant la force obligatoire des traités antérieurement conclus par la Puissance mandataire, le Gouvernement d'Israël n'a pas estimé que le fait que la Commission des Nations Unies pour la Palestine avait été informée de l'extension à la Palestine de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et que ladite Commission n'y avait vu aucun inconvénient, pouvait avoir des effets juridiques. Les Parties contractantes ont elles-mêmes adopté plus tard une attitude analogue, ainsi qu'il ressort du communiqué suivant, publié à Annecy dans le courant du mois de mai 1949 :

"Lors des négociations qui ont eu lieu à Genève en 1947, le Royaume-Uni, agissant en qualité de Puissance mandataire, a négocié au nom de la Palestine. A partir du 19 avril 1948, le Royaume-Uni a appliqué l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à titre provisoire, en ce qui concerne la Palestine. Mais le 15 mai 1948, lorsque le Mandat de la S.D.N. a pris fin, le Royaume-Uni a cessé d'être chargé du Gouvernement de la Palestine.

Aux termes de la déclaration adoptée aujourd'hui, il a été convenu que le Royaume-Uni sera considéré comme ayant cessé d'être partie contractante pour le territoire douanier anciennement compris dans le Mandat palestinien. En conséquence, il sera loisible à toute partie contractante de refuser ou de retirer en tout ou en partie une concession quelconque prévue dans la liste de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, négociée par le Royaume-Uni pour le territoire qui faisait l'objet du Mandat palestinien. Une partie contractante qui envisage de prendre une telle mesure doit, aux termes de la déclaration, en aviser toutes les autres parties contractantes, et, si la demande lui en est faite, elle procédera à un échange de vues avec les parties contractantes pour lesquelles l'un des produits affectés par la mesure présente un intérêt important."

A la suite de ce communiqué, le Gouvernement d'Israël a pris l'initiative d'augmenter certains des tarifs douaniers qui avaient été diminués en mars 1948; voir par exemple l'ordonnance du Ministre des finances en date du 9 juillet 1949, publiée dans Reshumot (Gazette d'Israël), Kovetz ha takkanot (Législation subsidiaire, page 237).

e) : Quelques faits nouveaux depuis la fin du Mandat britannique.

29. Comme cela a déjà été indiqué, le Gouvernement d'Israël a adopté, en ce qui concerne ses obligations conventionnelles, une politique entièrement indépendante. Au cours des premiers mois de son existence, une difficulté particulière s'est présentée touchant la question technique de la procédure d'adhésion aux conventions multilatérales lorsque les Gouvernements dépositaires n'avaient pas reconnu l'Etat d'Israël. On a constaté que dans ces cas, les Gouvernements dépositaires n'étaient pas en mesure d'accepter des communications émanant directement du Gouvernement d'Israël, et que les communications de cette nature devaient leur être transmises par l'intermédiaire d'un Gouvernement tiers qui avait reconnu Israël et qui, en même temps, entretenait des relations diplomatiques avec le Gouvernement dépositaire. Cette situation ne saurait être considérée comme satisfaisante. Les retards que peut provoquer une telle procédure risquent d'avoir des conséquences graves. Par exemple, si le nouvel Etat est engagé dans des hostilités depuis le jour même de sa création, il pourrait être nécessaire pour lui d'adhérer formellement aux conventions internationales qui réglementent les hostilités. Si l'on tient compte de l'ensemble du développement de l'organisation internationale depuis 1919, il se peut qu'un Gouvernement dépositaire, qui, en dernière analyse, remplit des fonctions qui sont essentiellement des fonctions d'administration et d'organisation touchant le traité dont il est dépositaire, ne soit pas juridiquement en droit de refuser des communications relatives audit traité, du seul fait qu'elles émanent d'un Gouvernement qu'il ne reconnaît pas. La même question se pose naturellement à propos des conventions internationales pour lesquelles le Secrétaire général exerce des fonctions de dépositaire.

30. Les quatre Conventions signées à Genève le 12 août 1949 semblent soulever un problème technique intéressant. Comme on le sait, une conférence diplomatique s'est tenue à Genève au cours de l'été 1949, à l'effet de réviser les Conventions de Genève relatives à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne et au traitement des prisonniers de guerre. Cette conférence diplomatique a terminé ses travaux le 12 août 1949, et à cette date les quatre nouvelles Conventions établies par cette Conférence furent ouvertes à la signature. Elles le sont demeurées pendant six mois pour les Etats qui avaient

participé à la conférence diplomatique. De nombreux Etats ont signé la Convention le 12 août 1949. Toutefois, la cérémonie officielle a eu lieu en fait le 8 décembre 1949, c'est-à-dire au cours de la période de six mois pendant laquelle les conventions étaient ouvertes à la signature. Lors de cette cérémonie officielle en décembre, plusieurs Etats et, notamment, Israël, ont signé en formulant des réserves. Il en est résulté que les Etats qui ont signé en août, l'ont fait sans connaître exactement les réserves qui ont été formulées lors de la cérémonie officielle de la signature en décembre. Théoriquement, donc, avant l'expiration de la période de six mois durant laquelle les conventions étaient ouvertes à la signature, d'autres Etats auraient pu les signer en formulant d'autres réserves. Le Gouvernement d'Israël a considéré que les réserves ont pour effet de modifier les obligations découlant du traité pour l'Etat qui formule lesdites réserves, et en conséquence, les autres signataires de la convention doivent les accepter au moins implicitement. La pratique qui consiste à laisser une convention multilatérale ouverte à la signature pendant une période de six mois et à organiser deux cérémonies de signatures peut faire naître des difficultés d'ordre juridique, et cela surtout s'il se trouve qu'un Etat ait déposé son instrument de ratification avant l'expiration de la période durant laquelle la convention demeure ouverte à la signature.

31. Il convient d'attirer l'attention sur certains aspects juridiques des Conventions d'armistice* conclues entre Israël et ses quatre voisins au début de l'année 1949. Ces Conventions d'armistice étaient des mesures provisoires au sens de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies et ont été conclues en application de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité à sa 381ème séance, tenue le 16 novembre 1948 (S/1080) et, dans le cas de l'Egypte, en application de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité à sa 377ème séance tenue le 4 novembre 1948 (S/1070). En dehors du fait que ces Conventions

* Pour les textes des Conventions d'armistice, voir S/1264/Rev.1 (Convention d'armistice général entre Israël et l'Egypte); S/1296/Rev.1 (Convention d'armistice général libano-israélienne); S/1302/Rev.1 (Convention d'armistice général entre Israël et la Jordanie); et S/1353/Rev.1 (Convention d'armistice général syro-israélienne), textes reproduits respectivement dans les "Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, quatrième année, suppléments no 3, 4, 1 et 2.

d'armistice constituent un précédent important dont pourrait s'inspirer le Conseil de sécurité pour s'acquitter de la tâche générale qui lui incombe de préserver la paix, on peut y trouver divers aspects juridiques et techniques intéressants du droit des traités.

- a) Sauf pour la Convention d'armistice général entre Israël et l'Égypte, les représentants des Gouvernements contractants ont échangé leurs pleins pouvoirs. Le préambule de la Convention d'armistice général entre l'Égypte et Israël porte que les représentants ont signé la Convention "en vertu de l'autorité pleine et entière à eux conférée par leurs gouvernements respectifs".
- b) Les parties aux Conventions ont créé un organisme spécial chargé de surveiller l'exécution des clauses de chacune de ces Conventions. (Convention entre Israël et l'Égypte, article X; Convention libano-israélienne, article VII; Convention syro-israélienne, article VII; Convention entre Israël et la Jordanie, article XI). La formule de base consistait à créer une Commission mixte d'armistice composée d'un nombre égal de représentants des deux parties, sous la présidence d'un représentant des Nations Unies, ladite Commission mixte étant habilitée à connaître non seulement des réclamations ou des plaintes formulées par l'une ou l'autre des parties en ce qui concerne l'application de la Convention, mais également à interpréter le sens d'une disposition particulière de la convention sous réserve de certaines exceptions déterminées. La Commission mixte d'armistice était habilitée à adresser aux deux parties des rapports sur ses travaux, une copie devant en être communiquée au Secrétaire général des Nations Unies. La Convention d'armistice conclue entre Israël et l'Égypte prévoyait le droit d'appel à un Comité spécial sur les questions de principe, ledit Comité étant composé du chef d'état-major de l'organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve et d'un membre de chacune des délégations égyptienne et israélienne à la Conférence d'armistice ou de tout autre fonctionnaire supérieur. Les décisions de ce Comité spécial étaient définitives. Etant donné sa composition particulière, le Comité spécial présentait l'avantage de donner aux personnes qui avaient effectivement participé à la rédaction de la Convention, le pouvoir de l'interpréter lorsque des questions d'interprétation ou des questions de principe complexes se posaient.
- c) Toutes ces Conventions d'armistice disposent expressément qu'elles ne sont pas sujettes à ratification et qu'elles entreront en vigueur dès la date de leur signature.

d) Aux termes de ces Conventions d'armistice, leur durée est indéfinie et elles doivent demeurer en vigueur jusqu'à ce qu'un règlement définitif intervienne entre les parties.

e) Tout en permettant la révision de leurs dispositions à tout moment, par accord mutuel, les Conventions excluent expressément la possibilité de réviser les articles qui ont trait à la cessation effective des hostilités. Elles stipulent également qu'un an après leur entrée en vigueur, l'une ou l'autre des parties peut demander au Secrétaire général des Nations Unies de convoquer une conférence de représentants des deux parties, en vue d'examiner à nouveau, de réviser ou de suspendre l'une quelconque des dispositions de la Convention, autre que celles qui ont trait à la cessation effective des hostilités; la participation à une conférence de cette nature est obligatoire.

f) Deux des Conventions d'armistice ont été établies uniquement en langue anglaise, tandis que les deux autres, à savoir les Conventions avec le Liban et celle avec la Syrie, ont été établies en anglais et en français. Seule la Convention avec la Lybie dispose que les textes anglais et français font également foi.

g) Les quatre Conventions d'armistice ont été dûment enregistrées auprès du Secrétaire général des Nations Unies, par le représentant permanent d'Israël auprès des Nations Unies, conformément aux dispositions de l'Article 102 de la Charte, sous les numéros d'enregistrement 654, 655, 656 et 657.

6. Pays-Bas

[traduit de l'anglais]

Délégation des Pays-Bas auprès
des Nations Unies

Le 26 janvier 1950

Agissant sur les instructions de mon Gouvernement et me référant à votre lettre du 11 juillet 1949, IEG 209/01/YLL, j'ai l'honneur de vous communiquer, comme vous l'avez demandé, de brèves observations et quelques données, relatives aux matières des "Traités" et de la "Procédure arbitrale", fondées sur la pratique des Pays-Bas.

Le droit néerlandais des traités

Le droit des traités est réglementé par l'article 60 de la Constitution (révisée en 1948), ainsi conçu :

"Le Roi conclut et ratifie tous les traités avec les Puissances étrangères.

"A moins que le Roi ne se soit réservé par une loi le droit de le ratifier, un traité ne peut être ratifié s'il n'a pas été au préalable approuvé par les Etats généraux.

"Le Roi adhère aux traités et les dénonce conformément à la loi seulement.

"Les autres conventions avec les Puissances étrangères sont communiquées aussitôt que possible aux Etats généraux".

Il résulte de cet article que la Constitution des Pays-Bas fait une distinction entre les "traités" (au sens restreint) et les "conventions". Dans la pratique, cette distinction est de nature purement formelle: en vertu du droit néerlandais, un traité est un instrument international qui doit être ratifié en vertu d'une clause de ratification; un instrument international qui ne comporte pas cette clause est considéré comme une "convention".

En fait, le Roi ne conclut pas lui-même les traités ou les conventions : ce sont les plénipotentiaires désignés à cet effet qui s'acquittent de cette mission. Mais c'est le Roi lui-même qui ratifie les traités avec le contreseing de son Ministre des affaires étrangères.

Suivant un usage depuis longtemps établi, l'approbation des Etats généraux prend la forme d'une loi. Cette loi, qui contient le texte et, s'il y a lieu, la traduction néerlandaise du traité approuvé, est promulguée dans le Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Le Roi ne ratifie pas le traité tant que cette loi n'est pas entrée en vigueur. Lorsque les instruments de ratification ont été échangés ou déposés et que le traité est entré en vigueur, ce dernier est promulgué par Décret royal publié dans le Staatsblad susmentionné.

L'on remarquera que le Roi peut se réserver par une loi le droit de ratifier une catégorie spéciale de traités (les conventions postales par exemple). Il est également d'usage qu'il se réserve par une loi le droit de ratifier un traité, lorsqu'il est nécessaire d'adapter la législation néerlandaise aux dispositions dudit traité. Dans ce cas, la ratification intervient après modification de la législation en cause.

Dès que l'adhésion à un traité ou sa dénonciation a été approuvée par une loi et que cette loi est entrée en vigueur, le Ministre des affaires étrangères porte ladite adhésion ou dénonciation à la connaissance des autorités compétentes, après y avoir été autorisé par le Roi.

Lorsqu'un traité prévoit une "acceptation", c'est la procédure de ratification ou d'adhésion qui est appliquée, du fait que la Constitution ne contient pas de disposition mentionnant le nouveau terme d' "acceptation".

Le texte et, s'il y a lieu, une traduction néerlandaise des conventions sont communiqués aussitôt que possible aux Etats généraux et promulgués par Décret royal publié dans le Staatsblad. Les conventions présentant un caractère secret ne sont pas publiées.

Tous les traités et conventions qui sont entrés en vigueur et qui ont été promulgués par Décret royal, publié au Staatsblad, sont enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour suprême des Pays-Bas (depuis un arrêt en date du 25 juin 1841) qu'un traité conclu par le Roi conformément aux dispositions de la Constitution a force de loi dans le Royaume et, par conséquent, devient immédiatement obligatoire, non seulement pour les Hautes Parties contractantes, mais également pour les ressortissants du pays, dans la mesure où le traité le stipule. En revanche, un traité conclu par le Roi contrairement aux dispositions de la Constitution, n'a pas force de loi et n'est pas appliqué par le juge (arrêt du 18 novembre 1901).

Le Ministère des affaires étrangères a fait paraître, en 1948, à l'usage exclusif des départements ministériels, une brève étude accompagnée de formules, sur le droit néerlandais des traités.

Pour assurer l'uniformité dans la rédaction des traités et conventions conclus par le Royaume des Pays-Bas, le Ministère des affaires étrangères a adopté, en 1949, un texte uniforme de préambule et de dispositions finales, en langues néerlandaise, française et anglaise, pour les traités, d'une part, et pour les conventions, d'autre part. Un exemplaire français de ces textes est annexé au présent rapport.

Texte No. 1

TRAITÉ

Sa Majesté la Reine des Pays-Bas, d'une part, et Sa Majesté
....., d'autre part,

Animés du désir

Ont résolu de conclure à cet effet un traité concernant

Et ont désigné pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Sa Majesté la Reine des Pays-Bas :

.....

Sa Majesté:

.....

Qui, après avoir produit leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme,

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier :

Les Hautes Parties contractantes ...

Article ...

Le présent traité sera ratifié et les instruments de ratification seront échangés
à aussitôt que possible.

Le traité entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification.

EN FOI DE QUOI les plénipotentiaires susmentionnés ont signé le présent traité
et l'ont revêtu de leur sceau.

Fait à , le 1949, en deux exemplaires en langue néerlandaise
(et en langue), (les deux textes faisant également foi).

Texte No.2

CONVENTION

Le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement de
Ayant résolu de conclure une convention concernant
Sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier : .

Les Parties contractantes

Article

La présente convention entre en vigueur le jour de sa signature. ¹⁾

EN FOI DE QUOI les représentants soussignés, dûment autorisés à cet effet,
ont signé la présente convention.

Fait à , le 1949, en deux exemplaires, en langue néerlandaise
(et en langue), (les deux textes faisant également foi).

1) En cas de ratification unilatérale :

"La présente convention entrera en vigueur (provisoirement le jour de sa signature et définitivement) à la date de la communication du Gouvernement ... au Gouvernement... que la convention a été ratifiée"

7. Philippines

[Traduit de l'anglais]

Département des affaires étrangères

Manille

Le 12 décembre 1949

Déférant partiellement aux demandes de la Commission du droit international mentionnées dans votre lettre du 11 juillet 1949 (Réf: Leg 291/01/YLL), j'ai l'honneur de vous communiquer un certain nombre de renseignements concernant les Philippines, qui peuvent être utiles à la Commission pour son étude de la codification des trois matières de droit international suivantes : 1) les traités, 2) la procédure arbitrale, et 3) le régime de la haute-mer.

.....

Les traités

a) Lois

"Les Philippines renoncent à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale et adoptent, comme faisant partie du droit de la nation, les principes de droit international généralement reconnus". (Article II, paragraphe 3 de la Constitution des Philippines).

"Le Président peut conclure des traités avec l'accord des deux tiers de tous les membres du Sénat et il désigne, avec l'assentiment de la Commission des nominations, les ambassadeurs, les autres représentants diplomatiques et les consuls. Il reçoit les ambassadeurs et autres représentants diplomatiques dûment accrédités auprès du Gouvernement des Philippines". (Article VII, paragraphe 10 (7) de la Constitution des Philippines).

"L'Assemblée nationale (actuellement le Congrès) définit et détermine la compétence des différents tribunaux et fixe les limites de cette compétence, mais elle ne peut priver la Cour suprême de sa compétence spéciale à l'égard des affaires intéressant les ambassadeurs, les autres représentants diplomatiques et les consuls, non plus que de sa compétence pour réviser, réformer, infirmer, modifier ou confirmer sur appel, évocation ou ordonnance de révision pour cause d'erreur, conformément à la loi ou au règlement de la Cour, les décisions et jugements définitifs des tribunaux inférieurs -

- 1). Dans toutes affaires où la constitutionnalité ou la validité d'un traité, d'une loi, d'une ordonnance, d'un arrêté ou d'un règlement sont en cause. x x". (Article VIII, paragraphe 2 de la Constitution des Philippines).

"La Cour suprême siégeant en audience plénière connaît de toutes les affaires mettant en cause la constitutionnalité d'un traité ou d'une loi et se prononce à leur égard; un traité ou une loi ne peuvent être déclarés anticonstitutionnels que si les deux tiers de tous les membres de la Cour en décident ainsi". (Article VIII, paragraphe 10 de la Constitution des Philippines).

Commonwealth Act No 732 - Loi portant création du Département des affaires étrangères et autorisant le Président de la République des Philippines à organiser ledit Département ainsi que le service diplomatique de la République des Philippines (Annexe "A").¹⁾

Republic Act No 75, approuvé le 21 octobre 1946 - Loi réprimant les actes de nature à porter atteinte au respect, par la République et les habitants des Philippines, des immunités, droits et privilèges des agents diplomatiques et consulaires étrangers dûment accrédités aux Philippines (Annexe "E").

b) Décrets

L'Executive Order No 18 (16 septembre 1946) promulgué en vertu du Commonwealth Act No 732, dispose que le Secrétaire aux affaires étrangères arrête et applique la politique étrangère de la République des Philippines, conduit ses relations extérieures, négocie des traités, conventions et autres accords analogues, etc., et en rend compte au Président.

c) Décisions judiciaires.

"Les règles et règlements des Conventions de La Haye et de Genève sont entièrement fondés sur les principes de droit international généralement admis et en font partie. En fait, ces règles et principes ont été acceptés par les deux nations belligérantes, les Etats-Unis et le Japon, qui ont signé les deux Conventions. En conséquence, ces règles et principes font partie du droit de la nation, encore que les Philippines n'aient pas signé les conventions qui les forment, puisque notre Constitution a été rédigée à dessein en termes généraux et d'une portée étendue et ne se borne pas à reconnaître les seules règles et principes de droit international contenus dans les traités que notre Gouvernement a pu ou peut signer" (Shigenori Kuroda c. Major General Rafael Jalandoni et al. Arrêt de la Cour suprême, No L-2662, 28 mars 1949).

1) Cette annexe n'est pas reproduite dans le présent document.

"L'Ordonnance No 3051 ne viole ni la clause constitutionnelle garantissant le respect des obligations contractuelles ni les dispositions légales garantissant les droits individuels et l'égalité de protection des lois. Elle n'enfreint non plus aucun principe de droit international, ni aucune des dispositions de la Charte de l'Organisation des Nations Unies. Elle n'est contraire à aucun engagement contracté par traité, attendu que les traités invoqués par les requérants n'ont aucun effet obligatoire à l'égard de la République des Philippines, qui n'est pas partie auxdits traités. Les Philippines ne sont liées que par les traités conclus et ratifiés conformément à notre Constitution. L'Ordonnance No 3051 de la ville de Manille est donc légale" (Co Chiong et al., c. The Mayor of Manila et al., Arrêt de la Cour suprême No L-1891, 31 mars 1949).

"Une nation est à juste titre considérée comme manquant à sa parole quand bien même celle-ci n'aurait pas été expressément engagée, lorsque, soudainement et sans avertissement préalable, elle exerce sa juridiction territoriale d'une façon contraire aux usages adoptés et aux obligations reconnues par le monde civilisé".

"Les Philippines ont, en qualité de nation souveraine, juridiction à l'égard de toutes les infractions commises sur leur territoire, mais elles peuvent, par voie de traité ou d'accord, accepter que les Etats-Unis ou tout autre Etat étranger, exercent leur juridiction à l'égard de certaines infractions commises dans certaines portions dudit territoire" (Godofredo Dizon c. The Commanding General of the Phil-Ryukus Command, Arrêt de la Cour suprême, L-2110, 22 juillet 1948).

d) Traités

Note : La République des Philippines a conclu avec des pays étrangers divers traités, accords, conventions, modus vivendi, etc., portant sur les relations générales, les échanges et le commerce, les questions consulaires et la navigation aérienne; elle a également adhéré à plusieurs accords internationaux. Certains de ces accords ont été enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Comme ils revêtent, d'une manière générale, les formes habituelles, le Département se borne à fournir à la Commission le texte d'un petit nombre seulement d'accords de chaque catégorie que l'on trouvera dans les annexes "C" à "L".¹⁾

1) Ces annexes ne sont pas reproduites dans le présent document.

La Cour suprême des Philippines n'a pas encore été appelée à statuer sur des questions importantes ayant trait à la nature, à la forme et à l'effet des traités, aux effets de la guerre sur les traités, à la conclusion, à la terminaison et à la suspension des traités ainsi qu'à d'autres sujets connexes. Elle n'a donc pas encore créé de jurisprudence d'une certaine ampleur en matière de droit des traités. Elle ne s'est prononcée que sur l'interprétation de l'Accord sur les bases militaires conclu entre la République des Philippines et les Etats-Unis d'Amérique. C'est ainsi que, dans l'affaire Dizon c. The Commanding General, Phil-Ryukus Command, L-2110, la Cour suprême a déclaré que "en vertu dudit Accord sur les bases militaires en date du 14 mars 1947, la compétence des Etats-Unis à l'égard de certaines infractions commises dans les limites d'une de ces bases s'étend aux infractions commises à l'intérieur des installations temporaires situées en dehors des limites actuelles de la ville de Manille". Dans l'affaire Miquiades c. The Commanding General, Ryukus Command, L-1988, la même Cour a interprété ledit Accord comme impliquant que "la zone du port de Manille ne fait pas partie des bases des Etats-Unis visées par l'Accord du 14 mars 1947".

- e) Correspondance diplomatique.
- f) Autres documents connexes.

8. Pologne

Première communication

[Traduit de l'anglais]

Délégation de la Pologne
auprès des Nations Unies

Le 7 janvier 1950

Se référant à votre note en date du 11 juillet 1949 (LEG 291/01/YLL), la délégation de la Pologne auprès des Nations Unies a l'honneur de vous communiquer ci-inclus le texte des lois, décrets, traités et autres documents relatifs

- 1) aux traités, 2) à la procédure arbitrale, 3) au régime de la haute mer.

.....

Deuxième communication

[Traduit de l'anglais]

Délégation de la Pologne
auprès des Nations Unies

Le 20 janvier 1950

Me référant à votre lettre en date du 16 janvier 1950 (LEG 292/5/01(1)/YLL), j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'écris aujourd'hui même à mon Gouvernement pour lui demander la traduction dans l'une des langues de travail des textes de lois, décrets, traités et autres documents relatifs aux traités, à la procédure arbitrale et au régime de la haute mer, ainsi que des lois et décrets se rapportant au projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

J'ai également l'honneur d'accuser réception de tous les documents que vous m'avez renvoyés...

.....

9. Union Sud-Africaine

[Traduit de l'anglais]

Délégation permanente de
l'Union Sud-Africaine
auprès des Nations Unies

Le 13 mars 1950

Le délégué suppléant de l'Union Sud-Africaine auprès des Nations Unies présente ses compliments au Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique et, se référant à sa lettre LEG 291/01/YLL du 11 juillet 1949, relative aux renseignements demandés par la Commission du droit international au sujet des traités, de la procédure arbitrale et du régime de la haute mer, il a l'honneur de lui faire savoir qu'il n'existe pas en Afrique du Sud, à la connaissance des conseillers juridiques de l'Union, de lois, décrets ou décisions judiciaires concernant les sujets mentionnés dans sa demande.....

10. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

[Traduit de l'anglais]

Délégation du Royaume-Uni
auprès des Nations Unies

Le 6 septembre 1949

.....

Le Gouvernement du Royaume-Uni est tout à fait disposé à fournir la documentation détaillée que la Commission du droit international jugera nécessaire au cours de l'étude des sujets qu'elle a choisis. Il ne pense cependant pas qu'il serait possible, à l'heure actuelle, de fournir la documentation demandée dans votre communication, étant donné, d'une part, son volume et d'autre part, le fait que seule la Commission du droit international elle-même, peut déterminer les critères qui permettront de faire un choix.

.....

11. Etats-Unis d'Amérique

[Traduit de l'anglais]

Délégation des Etats-Unis d'Amérique
auprès des Nations Unies

Le 6 janvier 1950

...

J'ai l'honneur de vous envoyer ci-inclus pour renseigner la Commission du droit international, trois mémorandums avec annexes¹⁾, intitulés respectivement "Les traités", "La procédure arbitrale" et "Le régime de la haute mer". J'espère que ces mémorandums, bien qu'ils n'épuisent évidemment pas les sujets traités, pourront être utiles à la Commission dans ses travaux de codification pour ces matières. Dans la plupart des cas, lorsque le texte des documents intéressants est facilement accessible dans les bibliothèques, des extraits seuls ont été communiqués, plutôt que des copies intégrales.

.....

1) Les documents imprimés ne sont pas reproduits.

Mémoire sur les traités

Les ouvrages publiés contiennent une documentation considérable sur le droit des traités, en ce qui concerne les États-Unis. On trouve des renseignements sur cette matière pour la période qui s'étend de 1789 à 1906 dans le chapitre XVII de l'International Law Digest de John Bassett Moore, volume V, pages 155 à 387 (Washington, Government Printing Office, 1906). Pour la période de 1906 à 1943, la documentation relative à cette question figure dans le chapitre XVI du Digest of International Law de Green Haywood Hackworth, volume V, pages 1 à 433 (Washington, Government Printing Office, 1943).

Les renseignements relatifs à la période suivante seront prochainement communiqués à la Commission du droit international.

B. PROCEDURE ARBITRALE

1. Canada

[Traduit de l'anglais]

Ministère des affaires extérieures
Ottawa

Le 17 janvier 1950

.....

Je vous envoie ci-inclus, une copie de chacun des documents énumérés ci-dessous sous la rubrique à laquelle ils se rapportent :

.....

b) Documents relatifs à la procédure arbitrale :

Traité conclu entre Sa Majesté et les Etats-Unis d'Amérique au sujet de la démarcation de la frontière internationale entre les Etats-Unis et le Dominion du Canada ;*

Brochure intitulée "Commission internationale mixte, Etats-Unis-Canada"-
Règlement intérieur et texte du traité ;*

2. Costa-Rica

[Traduit de l'espagnol]

Ministère des relations extérieures
San José

Le 29 novembre 1949

.....

Sur la deuxième question [procédure arbitrale], nous n'avons non plus aucune loi qui prescrive des procédures arbitrales internationales. Dans les cas d'espèces qui se sont présentés, nous nous sommes soumis aux procédures établies dans les traités d'arbitrage eux-mêmes ou aux usages internationaux en la matière. Dans certains traités auxquels notre pays est partie, il est prévu que le Costa-Rica s'engage à soumettre à des arbitres l'interprétation de toute clause dudit traité qui donnerait lieu à des divergences d'opinions.

.....

* Ce texte n'est pas reproduit dans le présent document.

3. Danemark*

[Traduit du danois]

Le Danemark a conclu avec un certain nombre de pays des traités d'arbitrage qui prévoient soit que tous les différends seront soumis à l'arbitrage (par exemple, la Convention conclue avec la Hollande le 12 février 1904, cf. la proclamation ci-jointe (3) du 14 mars 1906 et la Convention conclue avec le Brésil le 27 novembre 1911 - proclamation du 7 février 1916)**, soit que la question, en l'absence d'un accord, sera portée devant la Cour internationale (par exemple, la Convention conclue avec la France le 5 juillet 1926 et la Convention conclue avec la Tchécoslovaquie le 30 novembre 1926, cf. la proclamation ci-jointe (4)).** Plusieurs traités font une distinction entre les différends juridiques et les différends politiques, ceux-là devant être portés devant la Cour internationale et ceux-ci devant faire l'objet d'une procédure de conciliation (par exemple les Conventions conclues avec la Norvège, la Finlande, voir proclamation ci-jointe (5) du 14 août 1926, la Suède et la Belgique).** En outre le Danemark a accédé à l'Acte général du 26 septembre 1928.

4. France***

5. Israël****

[Traduit de l'anglais]

Ministère des affaires étrangères

Hakirya

Le 24 janvier 1950

.....

4. Le Gouvernement d'Israël n'est pas, à l'heure actuelle, en mesure d'apporter une contribution utile en cette matière. Il attire cependant l'attention sur la sentence arbitrale rendue par M. Eugène Borel, le 18 avril 1925, dans l'Affaire de la Dette publique ottomane (voir Recueil des sentences arbitrales, volume I, page 529). Cet arbitrage intéressait un certain nombre de territoires sous

* Voir texte d'accompagnement, page

** Le texte de cette proclamation n'est pas reproduit dans le présent document.

*** Voir le texte de la lettre, page

**** Voir l'introduction de cette note, page

mandat, notamment la Palestine. Il peut être intéressant d'examiner si cette affaire a soulevé des problèmes de procédure particuliers.

6. Pays-Bas*

[Traduit de l'anglais]

Dans les treize affaires d'arbitrage international auxquelles les Pays-Bas ont été partie¹⁾ aucune question importante de procédure ne s'est posée.

On peut cependant faire trois observations au sujet de l'interprétation des accords d'arbitrage.

1. Dans l'affaire de la Guyane qui opposait les Pays-Bas à la France, l'arbitre unique, le tzar Alexandre III, Empereur de Russie, a décliné la mission qui lui était confiée parce que les termes de la Convention d'arbitrage du 29 novembre 1888 étaient trop étroits et ne lui permettaient de choisir dans sa décision que l'une des deux rivières frontières mentionnées dans la Convention. Les deux parties lui ont alors accordé dans une déclaration commune, en date du 28 avril 1890, un "pouvoir subsidiaire" qui lui permettait de fixer une autre ligne frontière. Dans sa sentence arbitrale, rendue le 25 mai 1891, le Tzar n'a cependant pas fait usage de ce pouvoir plus étendu.

2. Dans l'affaire Edmond Narik, qui opposait les Pays-Bas à la Grèce, il est apparu que la Convention d'arbitrage ne contenait aucune disposition relative au droit applicable. Dans son avis arbitral, rendu le 5 mars 1918, l'arbitre, M. Léon Ostrorog, a dû consacrer de longues considérations à la question de l'application du droit national dans cette affaire.

3. Dans l'affaire de l'île de Palmas (ou Miangas), qui opposait les Pays-Bas aux Etats-Unis d'Amérique, quelques questions de procédure ont été examinées devant la Cour permanente d'arbitrage (Professeur Max Huber) à savoir des questions soulevées par l'accord spécial du 23 janvier 1925 et du règlement intérieur de la Cour. (Voir W.J.B. Versfelt : The Miangas Arbitration, Utrecht 1933, pages 136 à 142. Texte ci-joint).

On peut ajouter que, dans cette affaire également, des problèmes relatifs à la preuve (cartes géographiques, documents officiels) ont été débattus devant l'arbitre.

* Voir lettre d'accompagnement, page

1) Voir A.M. Stuyt : Survey of International Arbitrations 1794-1938, La Haye 1939, Nos. 20, 54, 119, 153, 188, 261, 275, 310, 316, 321, 364, 366 et 406.

Questions de procédure dans l'affaire de l'île de Palmas (ou Miangas)

Le mémorandum des Pays-Bas est précédé d'une note rédigée comme suit :

Dans le mémorandum ci-après il est fait état de divers documents. Il en existe des exemplaires authentiques ; ils seront produits si l'arbitre le désire. Les plus importants de ces documents sont joints en annexe au mémorandum.¹⁾

Cette note est sévèrement critiquée dans le contre-mémorandum des Etats-Unis.²⁾ Elle suggère une procédure qui, croyons-nous, peut être à bon droit qualifiée de singulière et dont on peut dire qu'elle est sans précédent dans les annales de l'arbitrage international. L'administration de la preuve dans les affaires soumises aux tribunaux internationaux n'est pas régie par les règles strictes que les tribunaux nationaux appliquent. Néanmoins, certains principes élémentaires sont évidemment communs aux tribunaux des deux catégories. On ne peut assurément imaginer que, dans une instance engagée devant un tribunal des Etats-Unis et cela est sans doute vrai également d'une instance engagée devant les tribunaux d'autres pays - un avocat se permettrait de faire état de preuves orales ou écrites et encore moins de chercher à appuyer des allégations sur des preuves orales ou écrites, sans produire ces preuves ou encore de dire que ces documents dont il prétendrait qu'ils existent, sans les produire, seront produits si le tribunal le désire. Si le mémorandum de l'un des deux gouvernements contient une allégation qui n'est appuyée par aucune preuve, il va de soi que cette allégation doit être ignorée et demeurer sans effet sous la seule réserve de ce que l'on peut présumer sur la nature d'une telle allégation du fait qu'aucune preuve n'a été produite pour l'appuyer."

"Si cette interprétation était inexacte", déclare le document, "un tribunal arbitral se trouverait dans la situation déplaisante de devoir rendre simplement un jugement sur l'exactitude d'allégations non prouvées de l'une ou l'autre des parties à un arbitrage, alors qu'un tribunal a pour fonction de régler un litige en se fondant sur des preuves et en appliquant les règles ou les principes de

- 1) Le contre-mémorandum des Pays-Bas est précédé d'une note analogue : les ouvrages, cartes géographiques et documents mentionnés, dont il existe des exemplaires authentiques, seront produits si l'arbitre le désire.
- 2) Contre-mémorandum des Etats-Unis, page 2.

droit qui régissent l'affaire." A l'appui de leur manière de voir, les Etats-Unis donnent dans leur réplique (pages 119 à 124) des extraits d'avis émis par des tribunaux américains sur des points de droit.

Avant de trancher la question, conformément à l'article V de l'Accord spécial, l'arbitre a demandé que les Pays-Bas répondent à cette argumentation.

"De l'avis du Gouvernement des Pays-Bas", déclare la réponse, ¹⁾ "la preuve n'est nécessaire que si le juge ou l'arbitre constate que les parties sont en désaccord sur certains faits sur lesquels, à son avis, le doute est permis, qu'il croit importants et qu'il ne connaît pas ou qu'il doit déterminer. Il peut accepter comme vraies les déclarations de l'une des parties lorsqu'ayant examiné l'ensemble de l'affaire, ces déclarations lui paraissent fondées, ou lorsque la réputation de ces déclarations par l'autre partie ne lui paraît pas suffisamment fondée. D'ailleurs, il peut demander des preuves sur n'importe quel point même s'il s'agit d'un point qui n'a pas été contesté, lorsqu'il le juge nécessaire". L'opinion selon laquelle un arbitre a "la plus grande liberté pour adopter les règles de preuve qui lui paraissent les plus propres à lui permettre de rendre une décision juste" est fondée sur l'article 49 de la Convention de 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux et sur l'article 69 de la même Convention de 1907. Ce dernier article déclare : "Le tribunal peut, en outre, requérir des agents des Parties la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires."

"Il semble tout à fait naturel", poursuit le Gouvernement des Pays-Bas, ²⁾ "que l'article 63 de cette dernière convention déclare que, lorsqu'elles présentent leurs mémoires, 'les Parties y joignent toutes pièces et documents dans la cause'. Il s'agit naturellement de savoir quels sont, dans chaque cas particulier, les pièces et documents en question. L'article III de l'Accord spécial rend l'arbitre 'maître de la situation' : il n'est pas tenu d'accepter une déclaration qui, à ses yeux, n'est pas suffisamment appuyée par des preuves et qu'il juge importante pour la décision. L'article permet à l'arbitre de tenir compte des faits qu'il considère comme importants et s'il juge les preuves insuffisantes il peut toujours en demander d'autres."

- 1) Explication des Pays-Bas, page 7.
- 2) Explication des Pays-Bas, page 9.

Alors que dans la thèse des Pays-Bas, c'est le civiliste qui parle, celle des Etats-Unis présente la manière de voir du juriconsulte du droit coutumier, pour qui l'opinion du premier est une "hérésie".¹⁾ Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que dans cette affaire il s'agissait d'un arbitrage confié à la Cour permanente d'arbitrage et que les règles de conduite de l'arbitre se trouvent dans la Convention de La Haye de 1907. Des articles qui viennent d'être cités et de l'article 72, par. 1 (les membres du tribunal ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux), il ressort que l'opinion du Gouvernement des Pays-Bas est en harmonie avec les règles de procédure civile généralement appliquées sur le continent européen.²⁾

En vertu de l'Article V de l'Accord spécial, l'arbitre a décidé "qu'il serait contraire aux larges principes appliqués dans les arbitrages internationaux, d'exclure a limine comme sans importance, sauf en cas d'une règle conventionnelle explicite, toute allégation faite par une partie si elle n'est pas appuyée par des preuves, et d'exclure des preuves y relatives, produites dans une phase ultérieure de la procédure...L'autorisation donnée à l'arbitre par l'article III de l'Accord spécial de demander aux parties des explications écrites complémentaires serait extraordinairement limitée si ces explications ne pouvaient s'étendre à des allégations déjà présentées, et ne pouvaient consister en preuves comprenant des documents et des cartes...C'est à l'arbitre qu'il appartient de décider si des allégations doivent être appuyées de preuves ou si, le Tribunal ayant connaissance des faits allégués, cela n'est pas nécessaire et si les preuves fournies sont suffisantes ou non ; et enfin, si des points sur lesquels les parties ont gardé le silence doivent être élucidés".³⁾ L'opinion du juge Huber coïncide avec celle exprimée par le juge J.C. Bancroft Davis dans les affaires Caldera : "Dans le choix des moyens permettant de rendre la justice, le tribunal n'est pas lié par les règles techniques de la preuve imposées par le

1) Jessup, loc. cit., page 750.

2) D'après Fuglsang, cette disposition est empruntée au projet russe de convention sur la procédure de l'arbitrage international. (Der Amerikanisch-Holländische Streit um die Insel Palmas, page 55).

3) Sentence, pages 19-20.

droit commun et il a la faculté de rechercher la vérité par toute méthode susceptible de déterminer une conviction morale".¹⁾ Et, dans l'affaire d'arbitrage des Pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique qui opposait les Etats-Unis à la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ont accepté une procédure conforme à la manière de voir des Pays-Bas dans l'affaire qui nous occupe.²⁾

On peut donc considérer comme établi qu'en l'absence de dispositions spéciales, l'Arbitre désigné par un accord spécial est entièrement maître de la situation ; il lui appartient même de trancher "les points sur lesquels les Parties ont gardé le silence". "Cette liberté", déclare le Juge Huber³⁾, "est essentielle pour lui, car il doit être en mesure de se faire une opinion sur les points qui sont nécessaires à la construction juridique sur laquelle il croit devoir fonder son jugement. Il doit examiner toutes les allégations et toutes les preuves qui lui sont présentées par les parties, soit spontanément, soit sur sa demande, et décider quelles allégations doivent être considérées comme suffisamment prouvées." Les Etats-Unis auraient certainement pu également fonder leur revendication sur l'absence de protestation formelle de la part du

1) Explication des Pays-Bas, page 7.

2) Tandis que l'article VI de l'accord spécial du 27 janvier 1909 dispose : "Le plus tôt possible et au maximum dans un délai de sept mois à compter de la date de l'échange de notes rendant obligatoire le présent accord, le Mémoire (Case) de chacune des parties, accompagné de la copie imprimée des documents, de la correspondance officielle et de toute autre preuve sur laquelle chaque partie s'appuie, sera remis en double etc.", l'article VII est rédigé comme suit : "Si dans le Mémoire ou le Contre-Mémoire (à l'exclusion des preuves les accompagnant) une partie s'est référée à des documents, correspondance ou autre preuve se trouvant en sa possession exclusive, sans en annexer la copie, cette partie sera tenue, si l'autre le demande dans les trente jours après la remise du Mémoire ou du Contre-Mémoire suivant le cas, d'en fournir une copie à la partie qui le demande..." etc.

3) Sentence, page 20.

Gouvernement des Pays-Bas en réponse à la notification du 3 février 1899. Mais pour une raison ou pour une autre, les Etats-Unis ont préféré ne pas le faire. Néanmoins, ce point est examiné par l'Arbitre.

Etant donné les pouvoirs étendus conférés à l'Arbitre, nous devons considérer la thèse des Pays-Bas relative aux mesures prises à propos de l'île de Miangas en 1895 : "Si l'on déclare que des actes de cette nature ont été accomplis par lui (le Gouvernement des Pays-Bas) ou par ses agents, ces déclarations sont des preuves en elles-mêmes."¹⁾ "C'est là, en vérité, une attitude singulièrement hardie" remarquent les Etats-Unis ;²⁾ "s'il est déjà arrivé qu'un litigant ait jamais adopté une attitude semblable devant un tribunal national ou devant un tribunal international, les Etats-Unis n'en ont pas connaissance... On ne voit pas très bien quelle peut être la fonction du juge, avec une telle procédure, s'il doit se fonder sur la théorie selon laquelle il est tenu d'accepter les allégations comme constituant en même temps des allégations et des preuves." Il appartient à l'Arbitre, nous le répétons, de juger de la valeur des assertions d'un Gouvernement au sujet de ses propres actes. Mais le Gouvernement des Pays-Bas va plus loin.³⁾ "Le Gouvernement des Pays-Bas ne considère pas comme raisonnable la thèse selon laquelle un arbitre serait tenu d'écarter des déclarations faites au nom du gouvernement d'un Etat donné, et présentées sous la forme d'une lettre signée par le Ministre responsable de la Couronne ou en son nom."⁴⁾ Cela, certes, les Etats-Unis ne l'ont jamais soutenu. Ce qu'ils ont soutenu, c'est "qu'ils ne considèrent pas que, parce que des documents, dans une affaire d'arbitrage, sont communiqués à un tribunal arbitral en même temps qu'une correspondance signée par un Ministre responsable de la Couronne ou en son nom, les allégations contenues dans la déclaration doivent être traitées comme des faits établis. La question de savoir s'il s'agit de faits établis est un point de droit sur lequel il appartient au tribunal de se prononcer à la lumière des preuves produites à l'appui de ces allégations". C'est là naturellement une question différente ; de plus, l'argument des Pays-Bas n'est pas valable, car la

- 1) Contre-mémorandum des Pays-Bas, page 76.
- 2) Réplique, page 7.
- 3) Explication des Pays-Bas, page 11.
- 4) Réplique, page 13.

responsabilité du Ministre est une question purement interne qui ne saurait être invoquée dans un arbitrage international.

La divergence de vues relatives à l'administration des preuves ressort non seulement du contenu des documents versés au dossier par les deux parties, mais aussi de leur forme.

Le Gouvernement des Pays-Bas a soutenu que les premiers mémorandums sont ¹⁾ "des exposés de l'affaire indépendants l'un de l'autre, que seuls les contre-mémorandums pouvaient tenir compte du point de vue de l'autre partie, et que c'est seulement par les contre-mémorandums que chacune des parties pouvait connaître l'attitude de l'autre partie à l'égard de ses propres déclarations." Après l'échange des contre-mémorandums, l'Arbitre pouvait demander des explications supplémentaires sur les points qui, selon lui, n'avaient pas été suffisamment étudiés.

Selon le Gouvernement des Etats-Unis, les conclusions des parties auraient pu être limitées au mémorandum. L'article II de l'Accord spécial déclare qu'il renfermera "l'exposé de son point de vue, ainsi que les pièces à l'appui" ; par conséquent, non seulement il renforce la thèse des Etats-Unis, mais aussi, il réfute la thèse des Pays-Bas telle qu'elle ressort de la correspondance diplomatique antérieure.

Il est vrai que la situation du Gouvernement des Pays-Bas aurait été la meilleure si l'arbitre n'avait pas demandé des explications supplémentaires ; dans ce cas, il aurait pu contester à la fois le point de vue des Etats-Unis et la réponse à son propre point de vue, alors que le Gouvernement des Etats-Unis n'aurait pu que contester les allégations des Pays-Bas ; l'arbitre ayant usé de ses pouvoirs, il n'y avait en fait entre leurs positions relatives, qu'une différence très faible. De plus, on peut se demander si la correspondance diplomatique antérieure doit être prise en considération ²⁾ ; si elle ne doit pas l'être, l'attitude des Pays-Bas est la seule possible. C'est seulement si l'Accord

) Explication des Pays-Bas, page 11.

2) Le contre-mémorandum des Pays-Bas le conteste, à la page 8 : "...nous pensons que cette correspondance diplomatique et les arguments que les deux parties ont présentés à l'époque ne peuvent constituer la base d'un jugement sur la validité de la réclamation dont l'arbitre a été saisi." L'opinion des Pays-Bas est conforme à celle de J.H. Ralston, The Law and Procedure of International Tribunals, 1926, page 191.

spécial contient des dispositions différentes de celles de la Convention de La Haye de 1907 que ces dispositions doivent prévaloir sur les larges principes de cette convention. Mais, dans cette affaire, l'Accord spécial ne contient aucune disposition de ce genre.

-
- 1) A la page 54, Fuglsang attire l'attention sur l'article II de l'Accord spécial, qui, dans le texte néerlandais, est rédigé comme suit : eene memorie ...waarin vervat zijn eene uiteenzetting van hare aanspraken, etc... alors que le texte anglais est le suivant : "a memorandum containing a statement of its contentious" etc. Tandis que d'après le texte anglais il s'agit d'"un mémorandum contenant l'exposé de son point de vue", d'après le texte néerlandais il s'agirait d'un mémorandum "faisant valoir son point de vue", ce qui comporte à la fois la réclamation et la réfutation des arguments de l'autre partie. Comme aucune disposition de l'Accord spécial ne déclare que l'un des deux textes fait foi, il est certain que les deux textes font également foi.

7. Philippines²²

[Traduit de l'anglais]

.....

- a) Lois -
- b) Décrets -
- c) Décisions judiciaires -
- d) Traités -

Traité d'amitié entre les Philippines et l'Espagne, articles II et III :

"Article II - Les Hautes Parties contractantes régleront par des moyens pacifiques les différends ou litiges de toute nature qui pourraient s'élever entre elles. Si un différend ou un litige ne peut être résolu par la voie diplomatique ordinaire, les Hautes Parties contractantes le soumettront à une Commission de conciliation permanente et, en cas d'échec de cette procédure à un tribunal arbitral. Toutefois, les parties peuvent, d'un commun accord, porter leur différend directement devant le tribunal arbitral.

"Cet engagement ne s'applique qu'aux différends portant sur des affaires qui de l'avis des Philippines et de l'Espagne relèvent essentiellement de leur compétence nationale".

"Article III - La Commission permanente de conciliation visée à l'article précédent sera composée de cinq membres. Chacune des Hautes Parties contractantes aura le droit d'en nommer un et les deux parties nommeront, d'un commun accord, les trois autres membres parmi lesquels sera choisi le Président. Ces trois derniers membres ne devront pas être ressortissants de l'une des Hautes Parties contractantes, ni avoir leur résidence sur le territoire de l'une d'elles, ni se trouver à leur service et ils devront être de nationalités différentes. Les membres de la Commission demeureront en fonction pendant trois ans. La Commission sera constituée et organisée dans les six mois qui suivront l'échange des ratifications du présent Traité.

"Le tribunal arbitral sera composé de cinq membres qui seront désignés de la manière prévue au paragraphe précédent pour les membres de la Commission de conciliation. Ce tribunal aura les pouvoirs d'un arbitre

²² Voir lettre d'envoi page

et sa sentence ou sa décision sera définitive et ne pourra faire l'objet d'aucun recours de la part d'aucune des deux parties. Pendant le temps qu'ils consacreront effectivement à l'exercice de leur mission, les membres de la Commission de conciliation ou du tribunal arbitral recevront une indemnité dont le montant sera fixé d'un commun accord par les deux parties.

"Les modalités d'application relatives au remplacement des membres, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure de la Commission de conciliation et du tribunal arbitral seront fixées d'un commun accord par un échange de notes."

e) Correspondance diplomatique -

Echange de notes entre la République des Philippines et l'Etat espagnol, signées le 22 décembre 1948, pour la mise en application des articles II et III du Traité d'amitié conclu entre ces deux pays, en ce qui concerne les procédures, etc. de la Commission de conciliation et du tribunal arbitral.
Annexe "L" ^B

f) Autres documents connexes.

8. Pologne ^{EE}

Traduit de l'anglais

Délégation de la Pologne
auprès des Nations Unies
Le 20 janvier 1950

...
J'ai également l'honneur d'accuser réception de tous les documents que vous m'avez renvoyés. Toutefois, l'un de ces documents, celui qui concerne la déclaration du Gouvernement polonais en date du 3 novembre 1921 relative à la procédure du tribunal arbitral mixte germano-polonais ^{EEEE} créé en application de l'article 304 du Traité de paix du 28 juin 1949, est en français. Nous supposons par conséquent que vous nous l'avez retourné par erreur. Nous vous le renvoyons ci-inclus.

9. Union Sud-Africaine ^{EEEE}

^B Ces notes ne sont pas reproduites dans le présent document.

^{EE} Pour le paragraphe d'introduction, voir la deuxième communication, page

^{EEEE} Le texte du règlement intérieur du tribunal arbitral mixte germano-polonais n'est pas reproduit dans le présent document.

^{EEEE} Voir le texte de la lettre, page

10. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord⁸
11. Etats-Unis d'Amérique⁸⁸

Mémoire sur la procédure arbitrale

On trouve une documentation importante relative à la question générale de l'arbitrage dans l'ouvrage de Moore, International Law Digest (1906), Vol.VII, pages 24 à 103, et dans l'ouvrage, plus récent, de Hackworth, Digest of International Law (1943) Vol. VI, pages 58 à 147.

Le texte de traités et autres accords internationaux conclus entre les Etats-Unis d'Amérique et d'autres puissances jusqu'au 31 décembre 1927 inclus et qui contiennent des dispositions relatives à l'arbitrage est reproduit dans une publication en quatre volumes intitulés : "Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers". Je vous envoie, ci-inclus, des copies des accords de même nature conclus après cette date.

En ce qui concerne la question des décisions rendues par des tribunaux arbitraux, on peut signaler une publication en six volumes intitulée History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party (1898) de John Bassett Moore. Quant aux décisions rendues après la date de cette publication, les publications énumérées ci-après, contiennent le texte des décisions rendues par des tribunaux arbitraux. Il serait difficile de fournir, à l'heure actuelle des copies de chacune de ces décisions, mais les publications en question peuvent certainement être très facilement trouvées dans la plupart des grandes bibliothèques des écoles de droit, des bar associations (associations d'avocats) et d'autres organisations.

Décisions, Commission mixte américano-vénézuélienne pour le règlement de réclamations instituée en vertu du Protocole du 17 février 1903, Ralston's Report Venezuelan Arbitrations of 1903, pages 7 à 259.

⁸ Voir texte de la lettre, page

⁸⁸ Voir la note d'envoi, page

Arbitrage I'm Alone, Etats-Unis et Canada, Rapport final commun des commissaires, 5 janvier 1935 (29 A.J.I.L. 326, 329 (1935)).

Arbitrage Trail Smelter, Etats-Unis et Canada, Décision du tribunal (1941) (35 A.J.I.L. 684 (1941)).

Arbitrage El Chamizal, Etats-Unis et Mexique (1911 Foreign Relations, page 573).

Opinions des commissaires données en vertu de la Convention du 8 septembre 1923, conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique (trois volumes, 1927, 1929 et 1931) ¹⁾.

Opinions des commissaires données en vertu de la Convention du 10 septembre 1923, conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique. (1931) ¹⁾

Arbitrage général au sujet des réclamations américano-panaméniennes en vertu des Conventions du 28 juillet 1926 et du 17 décembre 1932, Rapport de Bert L. Hunt (1934). ¹⁾

Arbitrage au sujet des réclamations américano-britanniques, en vertu de l'Accord spécial du 18 août 1910, Rapport de Fred K. Nielsen (1926). ¹⁾

Réclamation Shufeldt, arbitrage entre les Etats-Unis et le Guatemala (1932) (24 A.J.I.L. 799 (1932)).

Réclamation Salem, arbitrage entre les Etats-Unis et l'Egypte, sentence (1933).

Règlement de réclamations américano-turques, en vertu de l'Accord du 24 décembre 1923 et des accords complémentaires, opinions et rapport de Fred K. Nielsen (1937). ¹⁾

Affaire du vapeur Edna (rapport n° 1358, 74ème congrès, 1ère session).

Affaire du vapeur Seguranca (36 A.J.I.L. 505).

Affaire du vapeur Lisman (32 A.J.I.L. 593).

Arbitrage dans l'affaire de l'île de Palmas, Etats-Unis - Pays-Bas, sentence arbitrale de la Cour permanente d'arbitrage (Scott, Hague Court Reports (2ème série, 1932) 83).

1) Publications imprimées par le Government Printing Office (Washington D.C.)

Affaire du vapeur Kronprinz Gustaf Adolf, Décision arbitrale rendue en vertu de l'accord spécial conclu, le 17 décembre 1930, entre les Etats-Unis et la Suède (193 (26 A.J.I.L. 834 (1932)).

Sentence du tribunal d'arbitrage (Cour permanente d'arbitrage de La Haye) rendue en vertu de l'accord spécial conclu, le 30 juin 1921, entre les Etats-Unis et la Norvège (Scott, Hague Court Reports (2ème série 1932) page 39; 17 A.J.I.L. (192, 362).

Commission mixte des réclamations, Etats-Unis et Allemagne, en vertu de l'accord du 10 août 1922 :

- a) Consolidated Edition of Decisions and Opinions (1925-1926)¹⁾
- b) Administrative Decisions and Opinions of a General Nature (1926-1932).¹⁾
- c) Opinions and Decisions (1933-1939).¹⁾
- d) Final Decisions and Opinions Sabotage Claims (1939).¹⁾
- e) Report of Robert W. Bonyngé (1934).¹⁾
- f) Final Report of H.H. Martin (1941).¹⁾

Commission tripartite des réclamations, Etats-Unis, Autriche et Hongrie :

- a) Final Report of Commissioner and Décisions and Opinions (1929).¹⁾
- b) Report of Robert W. Bonyngé (1930).¹⁾

Arbitre des réclamations de guerre, Décisions, 1928-1929;¹⁾ 1930
(25 A.J.I.L. (1931) 139).

1) Publications imprimées par le Government Printing Office, Washington D.C.

C RÉGIME DE LA HAUTE MER

1. Canada

[traduit de l'anglais]

Ministère des affaires
extérieures, Ottawa

Le 17 janvier 1950

Je vous envoie, ci-inclus, une copie de chacun des documents énumérés ci-après sous la rubrique à laquelle ils se rapportent :-

c) Documents relatifs au régime de la haute mer :-

Conférence internationale sur la chasse à la baleine, CTS 1946/54;*

The Canada Shipping Act;*

The Northern Halibut Act;*

The Pelagic Sealing Act;*

Réclamation du navire britannique I'm Alone;*

Incident du "I'm Alone" - Correspondance échangée entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis, 1929.*

2. Costa-Rica

[traduit de l'espagnol]

Ministère des relations
extérieures, San José

Le 29 novembre 1949

Sur la troisième question, le régime de la haute mer, les seules dispositions législatives en vigueur sont celles des articles 3 et 6 du code pénal de Costa-Rica de 1942 aux termes desquels :

"Article 3. La loi pénale costaricaine s'applique à quiconque commet un acte punissable sur le territoire national; sont considérés comme faisant partie du territoire national l'espace aérien au-dessus du territoire national et les eaux territoriales, les légations, les navires et aéronefs militaires costaricains ainsi que les navires et aéronefs marchands costaricains en haute mer ou dans l'espace aérien libre sauf les exceptions

* Ces textes ne sont pas reproduits dans le présent document.

reconnus par le droit international en matière d'immunité ou d'extra-territorialité."

"Article 6. Dans les cas de piraterie, les règles du droit international relatives à la compétence sont applicables."

3. Danemark*

[traduit du danois]

Régime de la haute mer

En ce qui concerne les règles du droit international relatives au régime juridique de la haute mer, le Ministre des affaires étrangères appelle l'attention sur les lois, ordonnances, traités et autres documents ci-après :

- a) Le traité sur le rachat des droits de douanes dans le Sund, article 2, paragraphes 1-3.
- b) La loi du 17 avril 1916 sur le pilotage, notamment les articles 43 et 45 et les articles 12 et 13.
- c) Le mémorandum du Ministère des affaires étrangères en date du 14 mai 1948, P.J.II.56.Q.34. relatif à une communication adressée au service du pilotage du Ministère de la marine des Pays-Bas.
- d) La loi no 85 du 30 avril 1909 complétant la loi sur les épaves, modifiée par la loi no 67 du 27 mars 1929.
- e) La déclaration et l'échange de notes en date du 30 janvier 1932 entre le Danemark et la Suède relatifs aux questions des limites dans le Sund.
- f) La convention du 6 mai 1882 pour régler la police de la pêche dans la Mer du Nord, la loi no 114 du 27 avril 1883, modifiée par la loi no 36 du 22 mars 1890, et le décret royal du 29 mars 1884 avec les modifications subséquentes concernant la police de la pêche dans la Mer du Nord en dehors des eaux territoriales.
- g) L'accord du 24 juin 1901 entre le Danemark et le Royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande concernant la pêche dans les eaux voisines des îles Féroé et de l'Islande, la loi no 122 du 8 juillet 1902 et le décret royal du 27 février 1903.

* Voir lettre d'accompagnement, page 33

Il convient également de citer la convention du 31 décembre 1932 conclue entre le Danemark et la Suède au sujet de la pêche dans les eaux limitrophes des deux pays ainsi que la loi du 27 mars 1933 et le décret du 29 juin 1933.

A ce sujet on peut faire observer que, s'il paraît naturel, en matière de pêche, de réserver la mer littorale sur une certaine profondeur pour les habitants du pays, une distinction générale entre la "haute mer" et les "eaux territoriales" est peu compatible avec l'utilisation de la mer pour la libre communication entre les pays. Ce fait apparaît d'une façon particulièrement nette dans le cas des eaux danoises du Cap Skagen, qui sont relativement peu profondes.

En vertu de la loi danoise, des balises sont posées ou mouillées aux endroits où la nature des eaux rend cette mesure nécessaire; dans la zone maritime ainsi délimitée, le Gouvernement danois exerce une surveillance en ce qui concerne le balisage, le pilotage et la navigabilité; il considère qu'il est tenu non seulement de prendre des mesures préventives contre les accidents de mer, mais aussi de protéger la navigation contre les dangers.

En conséquence, toute épave qui constitue un danger ou une gêne grave pour la navigation ou la pêche, peut être détruite, au besoin au moyen d'explosifs, quelle que soit sa distance de la terre; cf. le jugement rendu le 28 février 1928 par le tribunal maritime et commercial au sujet d'une épave à la dérive à proximité du Schultz' Grund (Ugeskrift for Retsvaesen 1928/538).

Même en dehors des parages du Cap Skagen, la loi danoise est applicable en ce qui concerne les épaves en dehors des zones de pêche; voir le jugement de la Cour suprême en date du 11 juin 1940 au sujet de l'épave du S/S "Lynass" de Copenhague, qui avait sombré en 1938 au nord-nord-est de Hirtshals, à environ 6 milles marins de la terre, par 22 mètres de fond environ (Ugeskrift for Retsvaesen 1940/695).

En ce qui concerne les épaves des bateaux étrangers qui constituent un danger dans les eaux et le long des côtes dont le balisage est effectué par le Danemark, la loi danoise, cependant, n'est pas reconnue sur le plan international: lorsque le Ministère de la marine doit faire détruire ces épaves conformément aux règles en vigueur, il ne peut, en général, obtenir, pour les frais occasionnés par le balisage et la destruction de l'épave au moyen d'explosifs, d'autre dédommagement que le produit de la vente des débris, si le navire a sombré en dehors des eaux réservées à la pêche.

Enfin, il y a lieu d'observer qu'aux termes de la loi sur le pilotage (article 11), de la loi no 7 du 30 janvier 1875 sur l'utilisation des ports etc. et aussi de la loi du 29 mars 1920, modifiée depuis, concernant les dispositions en vue de la sécurité de la navigation (proclamation no 176 du 15 avril 1930) et de la loi no 562 du 31 octobre 1940 sur les mesures de police imposées par des nécessités militaires, le Gouvernement peut soumettre la navigation dans lesdites eaux à des règles spéciales.

Dans la carte d'ensemble ci-jointe* (6), une ligne pointillée verte réunit les balises danoises normalement situées le plus à l'est dans le Kattegat (au Store Middelgrund, cette ligne passe entre les balises danoises et suédoises); la ligne de traits rouges marque la ligne frontière entre le Danemark et la Suède dans le Sund. En outre, la ligne provisoire des balises danoises les plus éloignées est également marquée en rouge. Enfin, la carte indique la zone de la Mer du Nord dans laquelle le Danemark se considère comme responsable de la pose des balises pour la navigation ainsi que du marquage et de la destruction des épaves, conformément à la décision prise en 1946 par l'International Routing and reporting Authority de Londres.

Enfin, le Danemark a accédé à la Convention de Londres du 31 mai 1929 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 pour l'unification de certaines règles en matière d'abordage et en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, à la Convention de Paris du 14 mars 1884 concernant la protection des câbles sous-marins et à la Convention d'Helsingfors du 19 août 1925 concernant la répression de la contrebande des marchandises alcooliques.

4. France**

* Cette carte n'est pas reproduite dans le présent document.

** Voir le texte de la lettre, page 34

Législation relative aux eaux territoriales et
régime de la haute mer

33. Il semble y avoir quelques doutes sur l'étendue des eaux territoriales de l'Empire ottoman avant la Première guerre mondiale et les études faites à l'occasion de la présente enquête ont abouti à des conclusions contradictoires. Dans sa monographie intitulée Protection of the Coastal Fisheries under International Law (p. 126), le professeur Stephan A. Riesenfeld s'exprime ainsi :

"Nous ne sommes cependant pas parvenus à déterminer combien de milles la Turquie revendique pour ses eaux territoriales. Lors de la guerre qu'elle a menée contre l'Italie de 1911 à 1912, la Turquie a fait savoir aux autres Puissances qu'elle prétendait à une mer territoriale large de 5 milles. Pendant la guerre mondiale de 1914 et avant son entrée en guerre aux côtés de l'Allemagne, la Turquie a accédé à la demande qui lui a été faite par la Grande-Bretagne de ne pas exiger le respect de sa neutralité au-delà de 3 milles quoique la zone neutre ait été fixée, à l'origine, à 6 milles."

Bien qu'il ne fixe pas expressément l'étendue des eaux territoriales des territoires détachés de la Turquie en vertu de ses dispositions, le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 semble adopter implicitement la règle dite des 3 milles : voir, par exemple, le paragraphe 2 de l'article 6. Le mandat palestinien qui, chronologiquement, est antérieur au Traité de Lausanne, n'est pas plus explicite en ce qui concerne l'étendue des eaux territoriales du territoire sous mandat. L'article premier de l'Ordre en conseil relatif à la Palestine, de 1922, stipule que ledit ordre est applicable aux territoires soumis au mandat palestinien. L'article 2 de l'Ordre en conseil relatif à la Palestine de 1939, (portant amendement de l'ordre antérieur) ajoute à l'article premier de l'Ordre en conseil de 1922 les mots "y compris les eaux territoriales adjacentes", et ce avec effet rétroactif du 10 août 1922, c'est-à-dire de la date à laquelle l'Ordre en conseil de 1922 a été rendu, bien qu'il ne soit entré en vigueur que le 1^{er} septembre 1922. Il résulte de tout ce qui précède que le Haut-Commissaire pouvait édicter des mesures législatives applicables aux eaux territoriales de la Palestine

²⁰ Voir l'introduction à cette note pages 35-37

et était considéré comme ayant été investi de ce pouvoir dès le début du régime du mandat. A l'heure actuelle, ce pouvoir est, naturellement, exercé par le Gouvernement d'Israël. La première définition officielle des eaux territoriales figure dans la Customs Ordinance (Ordonnance sur les douanes de 1924) (Drayton, Laws of Palestine, Vol. I, p. 524) et dans la Fisheries Ordinance (Ordonnance sur la pêche de 1926) (Ibid. p. 706). L'Interpretation Ordinance, (Ordonnance relative à l'interprétation) (Drayton, Laws of Palestine, Vol. III, p. 770) édictée en 1929 et modifiée en 1933, définit les eaux territoriales comme étant toute partie de la mer libre se trouvant en-deça d'une distance de 3 milles marins de la côte de la Palestine, mesurés à partir de la laisse de basse mer. Une définition identique figure à l'article 3 de l'Interpretation Ordinance No 9 de 1945 (Palestine Gazette, No 1400 du 2 avril 1945, Suppl. No 1, p. 48) qui remplace l'ordonnance antérieure. Une définition similaire figure dans la Wrecks and Salvage Ordinance de 1926 (Ordonnance relative aux épaves et au sauvetage) (Drayton, Laws of Palestine, Vol. II, p. 1566).

34. Pour l'exercice de la juridiction repressive dans les limites des eaux territoriales, le législateur palestinien a suivi le précédent établi dans le Royaume-Uni par la Territorial Waters Jurisdiction Act (Loi relative à la juridiction dans les eaux territoriales de 1873) et par l'article 6 de la Criminal Code Ordinance (Ordonnance relative au code pénal) No 74 de 1936 (Palestine Gazette No 652 du 14 décembre 1936, Suppl. No 1, p. 235) qui dispose qu'aux fins dudit code, la juridiction des tribunaux de la Palestine s'étend à tout lieu situé à l'intérieur de la Palestine ou dans une zone de 3 milles marins de la côte de la Palestine, mesurés à partir de la laisse de basse mer. La Criminal Procedure Ordinance (Trial upon information) (Ordonnance relative à la procédure criminelle en cas de poursuites fondées sur un acte d'accusation émanant du Ministère public) de 1924 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. I, p. 475) porte attributions de compétence pour les délits commis dans les eaux territoriales de la Palestine, et le paragraphe 1 de l'article 4 prévoit que le tribunal compétent pour connaître d'une affaire pénale sera le tribunal de district de la circonscription dans les eaux territoriales adjacentes de laquelle l'infraction imputée a été commise en tout ou en partie.

35. En ce qui concerne l'exercice de la juridiction répressive pour les délits commis en haute mer, l'article 3 de l'Extradition Ordinance (Ordonnance relative à l'extradition) de 1926 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. I, p. 678) dispose qu'aux fins de ladite ordonnance, tout élément d'un Etat étranger et tout navire dudit Etat seront considérés comme faisant partie dudit Etat étranger et soumis à sa juridiction. L'article 18 dispose que, lorsqu'un délit à raison duquel l'extradition d'un fugitif est demandée, a été commis en haute mer à bord d'un navire quelconque qui entre dans un port de la Palestine, le délinquant peut être incarcéré dans toute prison dans laquelle celui qui ordonne l'incarcération peut ordonner la détention d'individus accusés d'un délit semblable.

36. En vertu de l'article 78 de l'Ordonnance relative au code pénal, les tribunaux d'Israël exerceraient leur compétence sur les actes de piraterie quel que soit le lieu où ils ont été commis. Cette ordonnance dispose que tout auteur d'un acte de piraterie ou d'un crime connexe ou commis en liaison avec un acte de piraterie ou d'un crime analogue se rend coupable de felony (acte délictueux grave) et est passible d'emprisonnement à vie. L'ordonnance ne définit pas explicitement la piraterie. Toutefois, en raison des dispositions de l'article 4, il est probable qu'en l'absence de tout autre texte législatif, le terme "piraterie" a le sens qu'il possède en droit anglais.

37. Réserve faite de la question particulière traitée dans les paragraphes 50 et 51 ci-après et qui semble intéresser autant le problème des eaux territoriales que le régime de la haute mer, il n'y a eu depuis le commencement du mandat aucune décision judiciaire de quelque importance sur la question générale des eaux territoriales. Les dispositions indiquées dans les quatre paragraphes précédents sont demeurées en vigueur depuis la création de l'Etat d'Israël.

38. Le seul problème important qui se soit posé pour l'Etat d'Israël a trait à l'obligation pour les navires de guerre étrangers se trouvant dans les eaux territoriales du pays, de respecter les règlements relatifs au black-out. Pendant les hostilités qui ont accompagné la création de l'Etat d'Israël et qui se sont poursuivies du mois de mai 1948 jusqu'à la fin de cette même année, un black-out rigoureux a été imposé à diverses époques. Par suite des mesures prises par le Conseil de sécurité à l'égard de cette situation, des navires de guerre appartenant à des Puissances qui n'étaient pas impliqués dans le conflit

ont eu l'occasion de visiter des ports d'Israël pour le compte de la Mission de médiation des Nations Unies. Le Gouvernement d'Israël s'est vu dans l'obligation d'insister pour que ces navires de guerre observent les règlements du black-out pendant leur séjour dans les ports israéliens. Après que des explications eurent été dûment données, les navires de guerre ont observé ces règlements. Le Gouvernement d'Israël considérait que les navires de guerre étrangers visitant les ports d'Israël se soumettaient automatiquement aux règlements de cette nature; il a donc semblé étonnant de devoir fournir des explications sur cette nécessité.

39. Il convient d'ajouter aux observations qui précèdent que certaines dispositions de la législation britannique relatives aux eaux territoriales ont été, en diverses occasions, étendues à la Palestine. L'Ordre en conseil de 1922 relatif à la Palestine a étendu à ce pays l'application de diverses lois britanniques, notamment l'Admiralty Offences (Colonial) Act (loi relative aux délits commis dans les colonies et relevant de la compétence de l'Amirauté) de 1849 et l'article 11 du Merchant Shipping Act (loi relative à la marine marchande) de 1870. En 1939, les règlements de 1938 relatifs à la télégraphie sans fil (navires étrangers) ont été étendus à la Palestine. (Voir Palestine Gazette No 875 du 13 mars 1939, Suppl. No 2, p. 262). Au cours de la Deuxième guerre mondiale, différents règlements intéressant la défense et affectant les eaux territoriales ont été édictés en vertu des pouvoirs conférés par l'Emergency Powers (Defence) Act (loi relative aux pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense nationale) de 1939 et par l'Emergency Powers (Colonial Defence) Order in Council (ordre en conseil relatif aux pouvoirs exceptionnels) pour assurer la défense des colonies de 1939, publiés dans le numéro spécial de la Palestine Gazette, No. 914 du 26 août 1939, Suppl. No 2, pp. 649 et 656.

40. Diverses ordonnances ont été rendues de temps à autre par le Gouvernement de la Palestine touchant des questions telles que la quarantaine, les douanes, la pêche, les mines et autres questions similaires. Nous donnerons ci-dessous un bref aperçu des dispositions de ces diverses ordonnances (en tenant compte des modifications qu'elles ont subies depuis la création de l'Etat d'Israël) dans la mesure où elles intéressent notre étude.

41. Pêche. L'ordonnance No 6 de 1937 sur la pêche (Palestine Gazette No 667 du 18 février 1937, Supplément No 1, Vol. 1, p. 157) établit un système de licences pour la pêche. Aux termes de cette ordonnance, le Ministre de l'agriculture ou tout fonctionnaire dûment autorisé par lui est habilité à accorder des licences de pêche en Israël et nul ne peut y pêcher s'il n'est muni d'une licence délivrée en vertu de ladite ordonnance. En outre, aucune licence ne peut être accordée à une personne qui exploite ou qui arme un bateau de pêche immatriculé dans un port non israélien, mais les personnes qui exploitent des bateaux de pêche qui ne sont pas immatriculés en Israël peuvent obtenir un permis d'y décharger du poisson à condition que le propriétaire accepte de se conformer à certains règlements en vigueur pour les bateaux de pêche israéliens. Aux termes de l'ordonnance, le fonctionnaire de police ou des douanes, ou tout autre fonctionnaire habilité à cet effet peut monter à bord de tout bateau dont on a de bonnes raisons de croire qu'il se livre à la pêche, l'inspecter et examiner tout attirail de pêche qui s'y trouve et si l'on peut raisonnablement soupçonner qu'un délit a été commis, il peut amener, sans mandat, le délinquant et le bateau au poste de police ou au port le plus proche, et y détenir le bateau et l'attirail de pêche en attendant le jugement; il peut également vendre la prise et confisquer le produit de la vente.

41. Cabotage. Le paragraphe 10 de l'article 161 de l'ordonnance de 1929 sur les douanes (Drayton, Laws of Palestine, Vol. I, page 557) tel qu'il est maintenant en vigueur, dispose que tout navire qui se livre au commerce, assure un service ou circule entre un port ou un lieu quelconque en Israël et un autre port ou lieu quelconque en Israël sera considéré comme se livrant au cabotage et comme caboteur, au sens de la susdite ordonnance, à condition que le navire en question ne se livre pas au commerce extérieur, n'assure pas un service et ne circule pas entre Israël et un lieu quelconque hors d'Israël.

Aux termes du paragraphe 10 de l'article 162 de la même ordonnance, il est interdit aux caboteurs de prendre un chargement en mer ou de s'écarter de leur itinéraire, à moins qu'ils n'y soient contraints pour cause de force majeure.

L'article 165 confère au Ministre des finances le pouvoir d'édicter des règlements régissant le commerce caboteur, interdisant, restreignant ou réglementant de toute autre façon le transport, d'un port de la côte à un autre, de toutes marchandises ou catégories de marchandises.

L'article 3 de l'Import, Export and Customs Powers (Defence) Ordinance (Ordonnance relative aux pouvoirs en matière d'importation, d'exportation et de douanes dans l'intérêt de la défense No. 57 de 1939 (Palestine Gazette, Supplément No. 1 à No. 968 du 11 décembre 1939, Vol. I, page 164) autorise le Ministre du commerce et de l'industrie à prendre toutes mesures qu'il juge opportunes pour interdire ou réglementer le transport le long de la côte de toutes marchandises ou de marchandises d'une catégorie déterminée.

Aux termes de la règle 122 (I) (c) des Defence Regulations (Emergency) (règlements exceptionnels relatifs à la défense) de 1945 (Palestine Gazette, Supplément No. 2 du No. 1442 du 27 septembre 1945, Vol. III, page 1090) un chef militaire, ou toute personne agissant en vertu d'une autorisation générale ou spéciale d'un chef militaire peut, par un arrêté ou par des instructions spéciales, interdire, restreindre ou réglementer, d'une façon générale ou pour des cas spéciaux, pour tout le monde en général, ou pour des personnes déterminées, les voyages à bord de navires circulant entre ports d'Israël.

42. Douanes. L'ordonnance de 1924 sur les douanes (Drayton, Laws of Palestine, Vol. I, page 524) autorise le Ministre des finances à désigner des lieux

d'embarquement pour le chargement des navires, à prévoir des points d'entrée, à désigner des ports et des embarcadères dans chaque port en en fixant les limites et à prévoir des lieux d'examen des marchandises aux fins de ladite ordonnance. Aux termes de l'article 50, le commandant de tout navire arrivant dans les eaux territoriales d'Israël est tenu de se mettre en état d'accoster aussitôt qu'une vedette des douanes ou un autre bâtiment du gouvernement s'avance à sa rencontre ou lui fait des signaux. Le Ministre peut réserver par arrêté, des points sur la côte, pour le chargement des produits locaux. Le Customs (Shipment of Local Produce) Order (arrêté douanier relatif au chargement des produits locaux) de 1929 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. III, page 1694), a donné effet à cette disposition et a désigné divers ports de la côte de la Palestine à cette fin.

43. Ports. Le Ports Ordinance (ordonnance sur les ports) de 1926, (Drayton, Laws of Palestine, Vol. II, page 1168) par l'ordonnance No 44 de 1946, portant amendement de l'ordonnance sur les ports (Palestine Gazette, Supplément No. 1, No 1577 du 16 août 1946, Vol. I, page 2) autorise le Ministre des communications à déclarer qu'un lieu quelconque sur le territoire d'Israël est un port, à définir les limites du port, à désigner certains endroits situés dans le port pour servir de quais et d'entrepôts et à fixer les limites et l'étendue desdits quais et entrepôts. En outre, le Ministre est habilité à imposer des droits portuaires pour la mise en allèges, le remorquage, etc. ou à exonérer un navire quelconque du paiement de ces droits. Le commandant du port peut également ordonner le jaugeage d'un navire lorsqu'il l'estime nécessaire pour déterminer le montant des droits portuaires. Les bateaux de pêche et tous navires naviguant exclusivement dans la rade d'un port quelconque d'Israël ou assurant un service entre des ports d'Israël ou entre ces ports et des ports étrangers et appartenant à des personnes physiques ou morales domiciliées ou ayant leur siège social dans l'Etat d'Israël doivent être immatriculés au bureau du commandant du port d'attache du navire en question. Il est interdit dans les limites d'un port quelconque d'Israël d'utiliser un bâtiment pour le transport à titre onéreux de personnes ou de marchandises vers un navire ou en provenance d'un navire, sans un permis délivré par le commandant du port. Quiconque exerce les fonctions de pilote dans l'Etat d'Israël doit être muni d'une licence délivrée par le Ministre et, aux termes de l'article 13, toute

personne commandant un navire ou faisant partie de son équipage est tenue de se conformer aux instructions du commandant du port pour toutes les questions de sa compétence.

44. Quarantaine. La Quarantine Ordinance (ordonnance relative à la quarantaine) de 1933 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. III, page 2090) modifiée par l'ordonnance No. 54 de 1947 portant amendement de l'ordonnance relative à la quarantaine (Palestine Gazette, Supplément No. 1, No. 1623 du 18 octobre 1947, Vol. 1, page 303) fixe des règles relatives aux mesures qui doivent être appliquées par les autorités de quarantaine à l'encontre des navires, quelque soit leur port d'origine, lorsque l'état sanitaire à bord n'est pas satisfaisant à leur arrivée.

45. Câbles télégraphiques. La Post Office Ordinance (ordonnance relative aux postes) de 1930 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. II, page 1176), exige que le commandant d'un bâtiment navigue de manière à ne pas endommager ou risquer d'endommager les câbles télégraphiques mouillés dans les eaux territoriales d'Israël et prévoit une amende et le paiement du coût des réparations des câbles télégraphiques endommagés en cas de contravention à ces dispositions.

46. Mines. La Mining Ordinance (ordonnance relative aux mines de 1925) contient des dispositions pour l'utilisation et l'exploitation des mines et l'extraction des minéraux sur terre et dans les eaux. Dans son préambule, se fondant sur le paragraphe 2 de l'article 12 de l'Ordre en conseil de 1922 relatif à la Palestine, elle confirme que les mines et les minéraux de toutes catégories et de toute nature, sur terre et dans les eaux, qu'il s'agisse des eaux intérieures du territoire maritime ou des eaux territoriales, appartiennent au Gouvernement, sous réserve de tout droit subsistant à la date dudit ordre en conseil et en vertu duquel une personne est habilitée à exploiter lesdites mines ou à extraire lesdits minéraux aux termes d'une concession valable.

47. Contributions indirectes. Deux ordonnances organisent l'administration du système fiscal et le contrôle pour le sel et le tabac, par suite de l'abolition du service de la dette publique ottomane et édictent des dispositions ayant pour but de remplacer les dispositions législatives de l'Empire ottoman qui étaient applicables.

1) La Salt Ordinance (ordonnance sur le sel) de 1925 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. II, page 1309) réglemente la production, l'extraction, l'importation et la vente au détail du sel, et stipule, dans l'article relatif à

l'interprétation (article 2), qu'en ce qui concerne le sel, le terme "contrebande" désigne toute quantité de sel introduite dans les eaux territoriales, sans licence d'importation; et l'article 8 confère à tout agent des douanes ou des contributions indirectes, et à tout fonctionnaire de police le droit de monter à bord d'un navire se trouvant dans un port ou dans les eaux territoriales et de l'inspecter à tout moment et sans mandat, si ce navire est soupçonné de transporter du sel dans l'intention de l'introduire en fraude.

- 2) La Tobacco Ordinance (ordonnance sur les tabacs) de 1925, organise, entre autres, le contrôle des importations de tabac et stipule (article 15 (1)) que le tabac ne peut être importé que par certains ports ou certains points d'entrée déterminés. Aux termes de l'article 16, aucune quantité de tabac ne peut être introduite dans les eaux territoriales ni transportée par cabotage à bord de navires de tonnage de moins de 60 tonnes de jauge. Lorsque du tabac est introduit dans les eaux territoriales ou transporté par cabotage à bord de navires de moins de 60 tonnes, il est considéré comme contrebande et peut être confisqué (articles 37 et 38).

48. Navigation dans les eaux territoriales. Aux termes de la Oil in Navigable Waters Ordinance (ordonnance relative au pétrole dans les eaux navigables No. 53 de 1936, (supplément No. 1 à la Palestine Gazette No 612 du 16 juillet 1936, page 234), des dispositions sont prises pour éviter le déchargement et l'échappement du pétrole dans les eaux navigables. Le paragraphe 2 de l'article 2 dispose que les eaux auxquelles l'ordonnance est applicable sont les eaux territoriales et les eaux intérieures d'Israël. Cette ordonnance prévoit des sanctions en cas de déchargement de pétrole dans les eaux territoriales ou intérieures d'Israël, à moins que le navire ait pris des précautions raisonnables pour éviter l'échappement.

49. Courrier : Le paragraphe 4 de l'Ordonnance relative aux postes, de 1930 (Drayton, Laws of Palestine, Vol. II, page 1176) contient des dispositions relatives aux devoirs des commandants des navires qui entrent dans les ports ou en sortent, en ce qui concerne le courrier et prévoient des sanctions en cas de violation de ces dispositions par le commandant du navire et dans les cas où il ne respecte pas le secret du courrier qu'il est chargé de transporter; il définit également la procédure applicable aux lettres des armateurs.

50. En liaison avec les mesures que le Gouvernement mandataire a prises à partir de l'année 1939 en vue de restreindre ce qu'on a qualifié d'immigration "illégal" ou "prohibée" en Palestine, un certain nombre de dispositions importantes ont été édictées concernant la juridiction sur les tentatives d'infraction ou les tentatives présumées d'infraction dans les eaux territoriales. Ces dispositions ont été codifiées dans l'Immigration Ordinance (Ordonnance sur l'immigration) n° 5 de 1941 (Palestine Gazette n° 1082 du 6 mars 1941, Supplément n° 1, page 6) et dans les articles 102 à 107 B des règlements exceptionnels relatifs à la défense, de 1945 (Palestine Gazette n° 1442 du 27 septembre 1945, Supplément n° 2, page 1055). Ces articles qui portaient intégralement sur "l'immigration prohibée" ont été remplacés par les Defence (Emergency) (Amendment) Regulations, (règlements exceptionnels modifiés relatifs à la défense) de 1946 (Palestine Gazette n° 1470 du 28 janvier 1946, Supplément n° 2, page 147), et les principales dispositions intéressant les eaux territoriales sont les suivantes :

107 b) Sans préjudice des dispositions de la présente Ordonnance relatives à la complicité effective, le commandant, l'armateur et l'agent d'un navire et le commandant, le propriétaire et l'agent d'un aéronef, sont tous présumés complices de l'immigration illégale de toute personne (ci-après dénommée "ladite personne") dont il est prouvé qu'elle s'est trouvée à bord du navire ou de l'aéronef en Palestine ou dans les eaux territoriales de la Palestine, que ladite personne, ledit navire ou ledit aéronef y soit venu volontairement ou non, à moins qu'il ne soit établi,

107 A 13 1) Dans le présent article :

L'expression "immigrant prohibé" désigne toute personne qui se trouve en Palestine à moins qu'il ne soit prouvé qu'elle n'a jamais quitté la Palestine ou qu'elle y est entrée légalement, en respectant la législation relative à l'immigration en vigueur au moment de ladite entrée,

ainsi que toute personne qui se trouve dans les eaux territoriales de la Palestine, à bord d'un navire, d'un aéronef, d'un radeau ou de toute autre façon, que ladite personne ou ledit navire, ledit aéronef ou radeau y soit venu volontairement ou non, à moins qu'il ne soit prouvé que ladite personne n'est pas entrée en Palestine, n'a pas tenté et n'avait pas l'intention d'y entrer, ou qu'il ne lui était pas interdit d'entrer en Palestine par l'une quelconque des dispositions de l'Ordonnance ou par un règlement ou un arrêté quelconque édicté en vertu de ladite Ordonnance, et qu'elle n'est pas entrée en Palestine, n'a pas tenté et n'avait pas l'intention d'y entrer en contravention des dispositions de la présente Ordonnance, ou d'un règlement ou d'un arrêté édicté en vertu de ladite Ordonnance.....

2) Tout officier commandant peut poursuivre dans les limites des eaux territoriales de la Palestine un navire ou un aéronef qu'il soupçonne de transporter des personnes ayant l'intention d'entrer en Palestine, et si le navire ou l'aéronef n'obéit pas à l'ordre ou au signal de stopper qui lui est donné par un coup de feu ou autrement, il peut le contraindre à stopper en ouvrant le feu sur ledit navire ou ledit aéronef ou en utilisant tout autre moyen de contrainte qu'il juge approprié.

3) Tout officier commandant ou toute personne agissant sous ses ordres et tout fonctionnaire autorisé peut monter à bord d'un navire ou d'un aéronef se trouvant en Palestine ou dans les eaux territoriales de la Palestine et l'inspecter pour s'assurer qu'il ne s'y trouve pas d'immigrants illégaux; il peut exiger du commandant dudit navire ou dudit aéronef qu'il lui fournisse tous renseignements utiles et qu'il présente aux fins d'examen toutes pièces en sa possession relatives aux personnes se trouvant à bord du navire ou de l'aéronef.

4) Tout officier commandant ou tout fonctionnaire autorisé peut exiger du commandant d'un navire ou d'un aéronef se trouvant dans les eaux territoriales de la Palestine, qu'il conduise ledit navire ou ledit aéronef dans un port ou en un lieu déterminé de la Palestine et il peut, si cela est nécessaire, prendre lui-même des mesures pour que ledit navire ou ledit aéronef soit conduit par la force dans un tel port ou dans un tel lieu, s'il a des raisons de soupçonner que ledit navire ou ledit aéronef est passible de confiscation ou qu'un immigrant prohibé se trouve à bord.

7) Tout officier commandant ou tout fonctionnaire autorisé peut saisir un navire, un aéronef, un véhicule ou tout autre moyen de transport qui est passible de confiscation et peut le détenir en attendant les ordres du Haut-Commissaire sur le sort qui doit lui être réservé.

107. B 15. Toute personne dont il est prouvé qu'elle s'est trouvée dans les eaux territoriales de la Palestine, à bord d'un navire, d'un aéronef, d'un radeau ou autrement, que ladite personne ou ledit navire, aéronef ou radeau y soit venu volontairement ou non, sera considérée comme ayant commis un délit aux termes du paragraphe 2 de l'article 12.

51. Il n'y a sans doute pas lieu de rappeler la législation antérieure sur la question ni les décisions judiciaires qui ont été rendues à cet égard. Les Defence (Emergency) (Amendment) Regulations (règlements portant modification des règlements exceptionnels relatifs à la défense), de 1946, représentant la codification finale des mesures législatives tandis que la jurisprudence a été fixée dans l'Affaire Molvan c. Attorney-General of Palestine, 13 P.L.R. (1946) page 523 (arrêt de la Cour suprême de la Palestine siégeant en Cour d'appel statuant en matière civile) et arrêt A.C. 351 de 1948 du Conseil privé. Dans cette affaire, le Procureur général avait demandé en vertu de l'article 12 (3) iii) c) de l'Ordonnance relative à l'immigration modifiée par les Règlements de 1946 portant modification des règlements exceptionnels relatifs à la défense, la confiscation du bateau à moteur Asya qui transportait des immigrants illégaux. Le bateau en question avait été intercepté en dehors des eaux territoriales à environ 100 milles au sud-ouest de Jaffa et avait été escorté jusqu'à Haïfa. Le tribunal de district avait ordonné la confiscation de ce bateau. L'armateur avait fait appel. La thèse présentée au nom de l'armateur, qui a été également soutenue devant le tribunal de district, est exposée dans l'arrêt de la Cour d'appel rapporté ci-après. En déboutant l'appelant, la Cour d'appel a déclaré :

- 1) Que le Haut-Commissaire était habilité en vertu de l'Ordre en conseil de 1922 relatif à la Palestine à légiférer pour les eaux territoriales de la Palestine;

- 2) Que la législation édictée par le Mandataire et qui restreignait l'immigration juive en Palestine n'était pas contraire à l'article 8 du mandat;
- 3) Que pour qu'un navire transportant des immigrants illégaux soit passible de confiscation, il n'était pas nécessaire que son armateur se trouve en Palestine lors de l'arrivée du navire; et que le terme "armateur" qui figure à l'article 12(3) 111) de l'Ordonnance de 1941 relative à l'immigration doit s'entendre de "l'armateur où qu'il se trouve". Il n'est pas non plus nécessaire que l'armateur du navire ait été condamné pour avoir favorisé l'immigration illégale ou s'en être rendu complice.

A l'occasion de cette affaire la Cour suprême de Palestine a formulé les observations suivantes :

Le juge Fitz Gerald : Il s'agit d'un appel contre la décision du tribunal de district de Haïfa confirmant la validité de la confiscation du bateau-moteur Aya en application de l'article 107 b) (3) iii) c). Le premier argument que M. Shapiro a fait valoir est que le tribunal de district n'était pas compétent étant donné que (nonobstant l'ordonnance relative à l'interprétation de l'Ordre en Conseil portant amendement de l'Ordre en Conseil relatif à la Palestine de 1939, la juridiction d'aucun tribunal ne s'exerce sur aucune partie des eaux territoriales de la Palestine. Il appuie sa prétention sur le fait que l'Ordre en Conseil relatif à la Palestine a été édicté à raison de la compétence conférée par le Foreign Jurisdiction Act de 1890 (Loi de 1890 sur la juridiction à l'étranger) et par le Mandat, et que, ni aux termes du Foreign Jurisdiction Act ni aux termes du mandat, la Puissance mandataire n'est investie du pouvoir de légiférer pour la zone de haute mer qui ne fait pas partie du territoire. Il ajoute que la seule zone de la haute mer qui fasse partie du territoire est celle qui s'étend jusqu'à la laisse de basse mer; en d'autres termes la règle généralement connue sous le nom de règle des 3 milles ne s'applique à aucun des pays dans lesquels sa Majesté possède une juridiction en vertu du Foreign Jurisdiction Act. Il s'appuie sur la décision rendue dans l'affaire Queen v. Keyn, Vo. 2 des Exch. Reports, 1876-1877. Dans cette affaire, la question de la juridiction de la Central Criminal Court (Cour criminelle) dans les eaux territoriales de l'Angleterre avait été examinée. On ne constatait pas que la Central Criminal Court prétendait être compétente uniquement en sa qualité de successeur de la Cour of the Lord High Admiral (Cour du Lord Grand Amiral). A mon avis, la décision de la majorité des juges est motivée par le fait qu'il n'a pas été prouvé d'une manière jugée satisfaisante par eux, que le Lord Grand Amiral ait jamais prétendu être compétent en matière répressive et ait jamais exercé une compétence de cette nature dans les eaux territoriales; et en conséquence, la Central Criminal Court ne pouvait pas avoir recueilli par succession à la Cour du Lord Grand Amiral une compétence que cette Cour n'aurait jamais eue. Il est un principe qui n'a été contesté dans aucun arrêt.

C'est celui que l'on trouve dans le jugement du juge Lush lorsqu'il dit : "Je ne voudrais, toutefois pas que l'on pense que j'emploie des termes ou des expressions qui pourraient sembler mettre en doute la compétence du Parlement pour légiférer comme bon lui semble pour ces eaux territoriales. J'estime que l'usage et le consentement général des nations qui constituent le droit international ont attribué ces eaux à l'Etat adjacent, lui permettant de prendre à leur égard les mesures qu'il peut juger conformes à ses propres intérêts."

Etant arrivé à la conclusion que le droit coutumier ne donnait pas compétence à la Cour du Lord Grand Amiral et qu'aucune loi ne lui attribuait compétence, il s'en suivait que la Central Criminal Court était incompétente. En fait, à la suite de cette décision judiciaire, une loi a été adoptée en 1878 afin d'attribuer compétence dans la limite des eaux territoriales. Il faut reconnaître que, dans le cas que nous examinons, une disposition législative a été adoptée (M. Shapiro disait que l'on prétend qu'une disposition législative a été adoptée) qui confère au Haut-Commissaire le pouvoir qu'il revendique, cette disposition étant incorporée dans l'article 12 de l'Ordonnance relative à l'immigration. Je dois donc examiner maintenant le point de savoir si le Haut-Commissaire est compétent comme l'est le Parlement de l'Angleterre à l'égard des eaux territoriales de la Grande-Bretagne, pour édicter des lois ayant pour objet de contrôler l'activité exercée dans les eaux territoriales de la Palestine. Je dois ici souligner que le Haut-Commissaire exerce sa juridiction en Palestine en vertu de l'Ordre en Conseil. Ledit Ordre en Conseil lui confère pleins pouvoirs de légiférer sous réserve des restrictions indiquées dans le corps de l'Ordre lui-même. M. Shapiro soutient que l'Ordre en Conseil ne peut s'appliquer aux eaux territoriales du fait que ledit Ordre devait respecter entre autres, les dispositions du Foreign Jurisdiction Act. On peut déduire affirme M. Shapiro, que le Foreign Jurisdiction Act ne prétendait pas être applicable aux eaux territoriales, du fait que l'article 14 de ladite loi a paru nécessaire pour conférer expressément à Sa Majesté la Reine le pouvoir de légiférer pour gouverner ses sujets à bord d'un navire quelconque se trouvant à une distance n'excédant pas 100 milles des côtes de la Chine et du Japon. A mon avis, l'article 14 a pour objet d'étendre la compétence législative à une distance de 100 milles, distance qui dépasse de beaucoup la limite que l'on ait jamais revendiquée pour les eaux territoriales. Il m'est impossible

d'admettre qu'on puisse raisonnablement déduire de l'article 14 que la compétence législative n'existait pas pour assurer la surveillance des eaux jusqu'à une distance d'une lieue marine, qui était déjà universellement acceptée comme constituant l'étendue des eaux territoriales. Je voudrais faire remarquer que lorsque le Foreign Jurisdiction Act a été adopté en 1890 c'était déjà un principe consacré tant par le droit international que par l'usage universel, que la souveraineté sur un pays implique le droit de légiférer pour ses eaux territoriales jusqu'à la limite reconnue de trois milles.

J'aborde maintenant l'examen du point de savoir si le mandat limite le droit de légiférer pour les eaux territoriales.

Le pouvoir de Sa Majesté d'occuper d'administrer la Palestine est fondé sur un mandat qui lui a été conféré par les principales Puissances alliées qui ont négocié les traités de paix après la guerre de 1941-1918. Le droit de Sa Majesté découle d'un acte international des Puissances alliées plutôt que de la conquête étant donné que les fruits de la conquête britannique ont été cédés aux Puissances alliées. Or, le droit international reconnaît aux Etats, depuis déjà des siècles, le droit de légiférer pour assurer la surveillance de leurs eaux territoriales et il m'est impossible de croire que lorsqu'elles ont confié la Palestine à l'administration du Roi de la Grande-Bretagne, en qualité de mandataire, ces Puissances alliées étaient incompétentes pour y inclure les eaux territoriales et d'autre part, qu'il n'était pas clairement dans l'intention desdites Puissances d'y inclure ces eaux territoriales. Il me suffit d'indiquer que le devoir primordial de toute administration est d'assurer la défense des habitants, et il serait difficile de concevoir qu'on puisse s'acquitter de ce devoir si l'on ne dispose pas du pouvoir de légiférer pour les eaux territoriales. Avant de terminer l'examen de cette question, il me reste un point à traiter. M. Shapiro appelle l'attention sur le fait qu'en 1939, l'ordre en conseil a été modifié par l'adjonction à la définition de la Palestine, des termes suivants : "y compris les eaux territoriales adjacentes". Sur ce point, j'accepte l'explication fournie par le Procureur général aux termes de laquelle l'expression "eaux territoriales" figure dans plusieurs ordonnances et que l'amendement avait pour objet de dissiper les doutes.

.....

J'aborde maintenant la partie de l'argumentation de M. Shapiro touchant à l'article 12 (3) iii) de l'ordonnance relative à l'immigration modifiée par les règlements exceptionnels relatifs à la défense de 1946. Selon l'argument de M. Shapiro, le terme "armateur" doit s'entendre d'un armateur se trouvant en Palestine au moment considéré, et l'alinéa doit être lu en se reportant en même temps à l'article 12(3) iii). M. Shapiro prétend qu'un navire ne peut être confisqué que si les circonstances sont telles que, si le commandant, l'agent ou l'armateur était jugé, il serait présumé complice du délit, mais non si l'armateur ne se trouve pas en Palestine. M. Shapiro admet que si l'armateur se trouve en Palestine, il n'est pas nécessaire de prouver qu'il savait que son navire entraît illégalement en Palestine; toutefois, ajoute-t-il, si l'armateur n'était pas en Palestine lors de l'arrivée du navire, ledit navire ne peut être confisqué. Pour des raisons diverses j'estime que cette prétention doit être rejetée Dans l'affaire dont nous sommes saisis, il existe en effet une relation très réelle entre l'armateur du navire et l'acte prohibé, étant donné qu'il n'est pas contesté qu'il était encore armateur au moment où le navire a pénétré dans les eaux territoriales de la Palestine. Je partage également la manière de voir de l'éminent Procureur général lorsqu'il soutient que la disposition prévoyant la confiscation est d'application indépendante et n'exige pas que l'armateur ait été reconnu coupable d'avoir favorisé le délit d'immigration illégale ou de s'en être rendu complice. Je reconnais que les circonstances diffèrent de celles de l'affaire McLeod v Attorney General for New South Wales (1891) A.C. 455 dans laquelle le crime de bigamie imputé avait été effectivement commis en dehors de la juridiction du tribunal. Dans l'affaire qui nous occupe, l'entrée illégale du navire s'est effectuée dans les eaux territoriales de la Palestine.

En dernier lieu, on a soutenu que les passagers se trouvant à bord du navire, s'y trouvaient légalement étant donné qu'il y avaient été amenés par un cas de force majeure. Sur ce point, je ne peux que dire que l'article 12(3) 1) b) ne prête à aucune équivoque. Il dispose que l'armateur est présumé complice du délit d'immigration illégale, que la personne ou le navire soit venu en Palestine dans ses eaux territoriales volontairement ou non. En réalité, cette

question a déjà été tranchée dans le sens des conclusions du ministère public par l'arrêt de la Cour d'appel criminelle , 86/41 (8 P.L.R. 333). Il me semble que le fait que le navire a été amené par une patrouille navale britannique est sans influence.

Un autre point a été soulevé au cours des débats devant le Conseil privé, qui a confirmé l'arrêt de la Cour suprême de la Palestine affirmant que l'Ordonnance relative à l'immigration n'enfreint pas les principes du droit international, même en admettant qu'elle permette directement qu'un navire soit saisi en haute mer et conduit de force jusqu'à un port de Palestine. Au moment de son interception le navire en question battait pavillon turo. Dès son interception, le pavillon turo a été amené et le pavillon sioniste a été hissé. Du fait que le navire n'était pas en possession des documents habituels permettant de l'identifier, le Conseil privé a conclu qu'il ne naviguait pas sous le pavillon d'un Etat connu ou reconnu au moment où il a été arraisonné et qu'en conséquence, il ne pouvait revendiquer la protection d'aucun Etat. Cette extension du principe selon lequel les apatrides n'ont pas droit à la protection internationale, aux "navires apatrides" qui ne se livrent pas à la piraterie, pourrait bien constituer un nouveau développement du droit international. En ce qui concerne cette affaire, voir les notes de Robert A. Leflat dans 24 New York University Law Quarterly Review (1949), p.439 et de David A. Ring dans 47 Michigan Law Review (1949), p. 555.

52. Par une proclamation en date du 14 mai 1948, publiée en même temps que la Proclamation de l'indépendance de l'Etat d'Israël (Journal officiel du Gouvernement provisoire d'Israël, n° 1, 14 mai 1948, p. 3) les articles 13 à 15 de l'Ordonnance de 1941 relative à l'immigration et les articles 102 à 107 des règlements exceptionnels relatifs à la défense ont été déclarés nuls et non avenue. Cela a été réaffirmé dans le paragraphe a) de l'article 13 de l'Ordonnance sur la législation et l'administration 5708 - 1948 (Journal officiel du Gouvernement provisoire d'Israël n° du 21 mai 1948, supplément no 1, page 1)

6. Philippines*

a) Législation.

"Quiconque, en haute mer, attaque ou saisit un navire ou, n'étant pas membre de l'équipage ou passager d'un navire, saisit en tout ou en partie, la cargaison dudit navire, son équipement ou les effets personnels de l'équipage ou des passagers, sera puni de la peine de reclusion temporal.

"La même peine sera infligée dans les cas de mutinerie en haute mer".
(Article 122 du Code pénal révisé).

"Les auteurs de l'un quelconque des crimes mentionnés à l'article précédent seront punis d'une peine allant de la reclusion temporal à la mort dans l'un quelconque des cas ci-après :

"1. Lorsque les pirates ont saisi le navire par abordage ou en ouvrant le feu sur lui;

"2. Lorsque les pirates ont abandonné leurs victimes sans moyen de sauvetage; ou

"3. Lorsque le crime est accompagné de meurtre, d'homicide, de blessures ou de viol." (Article 123 du Code pénal révisé).

"Article 44 - Les tribunaux de première instance connaissent en premier ressort :

a) x x x

b) x x x

c) x x x

d) De toutes les actions relevant habituellement des tribunaux maritimes et des tribunaux d'amirauté quelle que soit la valeur des biens en litige ou le montant de la demande;

e) x x x

f) x x x

g) De tous les crimes et délits commis en haute mer ou en un point ne relevant de la juridiction d'aucun pays, ou encore sur les eaux navigables des Philippines, à bord d'une embarcation ou d'un navire quel qu'il soit, immatriculé ou patenté aux Iles Philippines

* Voir lettre d'accompagnement page

conformément à leur législation. La compétence conférée par le présent paragraphe peut être exercée par le tribunal de première instance de la province où l'embarcation ou le navire à bord duquel le crime ou le délit a été commis ou relâchera après que ledit crime ou ledit délit aura été commis; étant entendu que le tribunal qui le premier connaîtra légalement de l'affaire sera compétent à son égard à l'exclusion de tout autre tribunal des Philippines; et x x x". (Loi de la République N° 296).

b) Décrets

c) Décisions judiciaires :

"Les pirates sont, en droit, des ennemis de l'humanité. La piraterie n'est pas un crime contre un Etat particulier mais contre l'humanité tout entière. Elle peut être punie par les tribunaux compétents de tout pays dans lequel le coupable peut être découvert ou dans lequel il peut être amené. La compétence en matière de piraterie, contrairement à la règle admise pour les autres crimes, n'a pas de limites territoriales. La piraterie étant commise contre tous, elle peut être punie par tous. Le fait que le crime a été commis dans la zone de 3 milles soumise à la juridiction d'un Etat étranger est également sans influence car cette région bien qu'elle soit neutre à l'égard de la guerre, n'est pas neutre à l'égard des crimes. (US c/ Furlong, 1820, Wheat 184)". (People c. Lople and Sarow, 43 Phil 19).

Voir les articles 20 et 21 des règlements internationaux pour la prévention des abordages en mer, ainsi que Huges sur Admiralty, Urratia & Co. c. Baco River Plantation Co. 26 Phil 632.

Les mots "des tribunaux maritimes et de tribunaux d'amirauté" qui figurent au paragraphe 4 de l'article 56 de la loi N° 136, n'ont pas pour effet de mettre en vigueur aux Philippines, le droit, la pratique et la procédure des tribunaux d'amirauté des Etats-Unis. Aucune action civile ne peut être intentée devant nos tribunaux si elle n'est pas exercée contre une personne physique ou morale; elle ne peut être intentée contre le navire seul défendeur. Le droit espagnol ne connaît pas l'action intentée contre le navire, que les tribunaux d'amirauté anglais et américains autorisent. Les affaires relevant habituellement des tribunaux d'amirauté et les tribunaux maritimes doivent être déterminées

par la législation mise en vigueur entre 1898 et le mois de juin 1901, par le code de commerce et par le code de procédure civile actuellement en vigueur, ainsi que par les lois ultérieurement adoptées par la législature et le Congrès des Etats-Unis. Heath c. SS "San Nicolas" (1907) 7 Phil. 532.

Aux Etats-Unis, les tribunaux d'amirauté qui appliquent des principes puisés dans le droit civil, ont réglé les affaires d'abordage dans lesquelles il y avait faute commune, en se fondant non sur le principe de la responsabilité partagée, mais sur celui de l'égalité des pertes, la faute d'une partie étant compensée par celle de l'autre. (Ralli c. Troop, 157 U.S. 386, 406). La somme des dommages subis par les parties étant calculée et divisée par moitié, une décision est rendue en faveur du navire qui a subi les dommages les plus élevés, pour le montant dont les dommages subis par lui dépassent la moitié de la somme totale. (The Manitoba, 122 U.S. 97). Devant d'autres juridictions des usages exceptionnels semblent l'emporter en droit maritime. Aux termes de l'article 827 du code de commerce espagnol, chacun des navires garde à sa charge ses propres dommages lorsqu'il y a faute commune; il s'en faut de beaucoup que cette disposition, qui ne vise qu'une catégorie d'accidents maritimes constitue une reconnaissance du principe de la responsabilité partagée tel que l'entend le droit américain, avec lequel elle n'a que peu de points communs. Cela ressort nettement d'autres articles du même code, par exemple de l'article 829 qui renvoie aux articles 826, 827 et à l'article 828, et qui stipule que : "Dans les cas mentionnés dans les articles qui précèdent, l'action civile du propriétaire contre la personne responsable du dommage, ainsi que la responsabilité pénale qui peut être constatée sont réservées." (Rakes c. Atlantic, Gulf and Pacific Co, 7 Phil. 359).

- d) Traités.
- e) Correspondance diplomatique.

"Le Commandant en chef ne formule aucune objection contre le principe général selon lequel les Etats maritimes peuvent prendre des mesures de conservation et instituer des pratiques légitimes, fondées sur les résultats de recherches, en vue de protéger les

ressources de la haute mer non comprise dans leurs eaux territoriales, les pêcheurs de tous les pays étant tenus de s'y conformer. Toutefois, le Commandant en chef n'approuverait pas l'exclusion unilatérale des pêcheurs japonais, pour des raisons de conservation des ressources d'une zone déraisonnablement étendue au large d'un Etat littoral quelconque. En outre, interdire à titre permanent, pour des prétendues raisons de sécurité, les mouvements en haute mer des navires d'un autre pays, semblerait établir un précédent fâcheux que la pratique et les usages internationaux admettraient difficilement. D'autre part, il y aurait sans doute avantage à établir un code régissant les opérations de pêche en haute mer dans les régions que les Philippines déclarent les intéresser directement, à un moment où le Commandant en chef est encore en mesure d'inciter les Japonais à collaborer avec les autres pays pour l'utilisation des ressources de la haute mer. Etant donné les preuves insuffisantes données dans la note de la Mission en date du 21 juin 1949, et compte tenu des nombreuses mesures qui sont actuellement prises en vue de supprimer les opérations de pêche illégales des Japonais, et d'appliquer une saine politique de conservation des ressources, le Commandant en chef espère que le Gouvernement des Philippines voudra bien modifier la position qu'il a adoptée dans la note précitée." (Note en date du 30 août 1949 de la Section diplomatique du Quartier général SCAP, à la Mission des Philippines, en réponse à la note du 21 juin 1949 par laquelle la Mission réaffirmait son désir que les pêcheurs japonais ne soient pas autorisés à pêcher à l'intérieur d'une zone de 300 milles des côtes des Philippines).

f) Autres documents connexes

7. Pologne*
8. Union Sud-Africaine**
9. Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord ***
10. Etats-Unis d'Amérique****

Mémoire sur le régime de la haute mer

I. Définition : La haute mer et les eaux territoriales

L'expression "haute mer" ne s'applique pas aux eaux territoriales : voir le deuxième point de la décision des membres de la Commission d'arbitrage dans l'affaire de l'Alabama, et Stetson c/ United States, No 3993, class 1. IV Moore, Int. Arbitrations 4332, 4335. Pour déterminer la juridiction de l'amirauté des Etats-Unis, les mots "haute mer", ou...tout bras de mer" ont été interprétés comme désignant les eaux libres des Grands lacs, qui ne relèvent de la juridiction d'aucun Etat particulier.

Etant donné que les limites de la haute mer sont constituées par des eaux territoriales, la délimitation des eaux territoriales revêt une grande importance pour le régime de la haute mer. Dès l'origine, les Etats-Unis ont considéré que l'étendue de leurs eaux territoriales est d'une lieue marine, ou trois milles géographiques (près de 3,5 milles anglais) à partir de la côte, sauf dans le cas des eaux ou des baies qui sont enfoncées dans les terres, de telle façon qu'elles relèvent incontestablement de la juridiction de l'Etat contigu. M. Jefferson, Secrétaire d'Etat, aux Ministres d'Angleterre et de France, 8 novembre 1793, 1 Moore, Digest, 702 à 703 ; M. Madison, Secrétaire d'Etat, au Ministre en Angleterre, 3 février 1807, idem 704, M. Seward, Secrétaire d'Etat, au Ministre d'Espagne, 16 décembre 1862, idem, 704, 707 ; M. Adee, Secrétaire d'Etat par intérim au Gouverneur militaire de Cuba, 18 août 1908, I Hackworth, Digest, 631 ; M. Knox, Secrétaire d'Etat à l'Ambassadeur des Etats-Unis en Espagne, 31 juillet 1925, idem 639 ; M. Moore, Sous-Secrétaire d'Etat à l'Ambassade au Mexique, 11 janvier 1936, idem 639-640 ; M. Welles, Secrétaire d'Etat par intérim à la Légation au Honduras, 19 octobre 1937, idem 633 ; Manchester c/ Mass. 139 U.S. 240, 257-258 (1891) ; Louisiana c/ Miss. 202 U.S. 1, 52 (1906) ; Cunard S.S. Co c/ Mellon, 262 U.S. 100, 122 (1923) ; U.S. c/ Carillo, 13 F. Supp. 121 (1935) ; voir également Humboldt Lumber Manufacturer's Ass'n. c/ Christopherson,

* Voir la première et la deuxième communication ; page

** Voir le texte de la lettre, page

*** Voir le texte de la lettre, page

**** Voir la note d'envoi, page

73 F. 239, 244-245 (1896) ; U.S. c/ Newk Meadows Imp. Co 173 F. 426, 429 (1909) ; Gillam c/ U.S. 27 F. (2d) 216, 299 (1928) ; Ocean Industries Inc. c/ Superior Court of California, 200 Cal. 235, 252 Pac. 722 (1927). La règle de la limite de trois milles a été incorporée dans plusieurs traités conclus par les Etats-Unis : Convention du 23 janvier 1924 avec la Grande Bretagne, IV Malloy, Treaties, 4225 ; du 19 mai 1924 avec l'Allemagne, idem 4208 ; du 6 juin 1924 avec le Panama, 4544 ; du 21 août 1924 avec les Pays-Bas, idem, 4509 ; du 4 mars 1926 avec Cuba, idem, 4041 ; et du 31 mai 1928 avec le Japon, idem, 4389.

II. Liberté de la mer

Dans l'allocution qu'il a prononcée devant le Congrès des Etats-Unis le 8 janvier 1918, le Président Wilson a indiqué que le point II de son programme en "quatorze points" était "la liberté absolue de la navigation sur les mers, en dehors des eaux territoriales, en temps de paix et en temps de guerre, sauf dans les cas où la mer serait fermée en tout ou en partie par des mesures prises sur le plan international en vue d'assurer l'exécution de conventions internationales". H. Doc. 765, 65ème Congrès, 2ème Sess. 5. Le texte de cette allocution a été communiqué au Gouvernement allemand et aux gouvernements co-belligérants des Etats-Unis.

La haute mer est commune à tous les pays et n'est étrangère à aucun ; et tout pays ayant des navires en haute mer est compétent pour leur dicter des règlements et pour les saisir à raison d'une violation de ses lois. The Apollon, 9 Wheat, 362, 371 (1824) ; Wilson c/ McNaine 102 U.S. 572, 574 (1880) ; Lord c/ Steamship Co 102 U.S. 541, 544 (1880) ; Maul c/ U.S. 274 U.S. 501, 511 (1927). Le Code pénal des Etats-Unis stipule que les crimes et les délits commis en violation des lois des Etats-Unis peuvent être punis lorsqu'ils sont commis en haute mer, à bord d'un navire appartenant aux Etats-Unis, à un ressortissant ou à une société des Etats-Unis, 18 U.S.C. §451. United States c/ Rodgers, 150 U.S. 249 (1893). Un navire d'un Etat quelconque naviguant en haute mer, est une partie du territoire dudit Etat et il est soumis aux lois de cet Etat. Crapo c/ Kelly, 83 U.S. 610, 624 (1872). Pour cette même raison, les navires d'un Etat ne sont pas soumis aux lois et aux procédures pénales d'un autre Etat. M. Marcy, Secrétaire d'Etat, au Ministre de Sardaigne, 1er décembre 1858, I. Moore, Dig. 930 ; M. Fish, Secrétaire d'Etat au Ministre en Angleterre, 8 novembre 1873, idem, 931 ; M. Blaine, Secrétaire d'Etat, au Ministre au Mexique, 27 novembre 1889, For. Rel. 1889, 614.

III. Nationalité des navires

La juridiction à l'égard d'un navire marchand du pays dont il bat le pavillon découle de la nationalité du navire et participe de la souveraineté personnelle plutôt que de la souveraineté territoriale. Cunard Steamship Co Ltd c/ Mellon, 262 U.S. 100, 123 (1923). Cf. Ervin c/ Quintanella 99 F. (2d) 935, 941 (1928). Un grand nombre de traités auxquels les Etats-Unis sont parties disposent que les navires marchands et autres navires appartenant à des particuliers, battant le pavillon de l'un ou de l'autre pays et munis des documents requis par leur législation nationale pour établir leur nationalité, seront considérés comme des navires du pays dont ils battent le pavillon. Traité conclu avec l'Allemagne le 8 décembre 1923, 4 Malloy Treaties, 4191, 4194-4195. Le certificat d'immatriculation d'un navire délivré en vertu de la législation des Etats-Unis et la preuve qu'il bat le pavillon américain constituent une preuve satisfaisante et suffisante à première vue pour établir la nationalité dudit navire, sans qu'il soit nécessaire de prouver la nationalité même de ses propriétaires. St Clair c/ U.S. 134, 151 (1894). Dans les cas où différents Etats de l'Union sont intéressés, on a admis que la législation qui régit un navire en haute mer est celle de l'Etat dans lequel l'armateur réside et non celle de l'Etat dans lequel le navire est immatriculé. The Hamilton, 207 U.S. 398, 405 (1907) ; Southern Pacific Co c/ Ky, 222 U.S. (1911). Fisher c/ Fisher, 250 N.Y. 313, 165 N.E. 460 (1929). Si un navire n'est pas dûment immatriculé, sa nationalité est celle de l'armateur. The Chiquita, 19 F. (2d), 417 (1927). Les dispositions relatives aux navires qui peuvent demander leur immatriculation figurent dans 46 U.S.C. SS 11-63, 251, 911. Un navire peut ne pas être un "navire des Etats-Unis" au sens de la loi, tout en étant un navire américain à raison de la nationalité de son armateur : The Alta, 136 F. 513 (1905). Une société américaine a le droit de demander l'immatriculation de ses navires, quels que soient les propriétaires des actions de la Société. Steva Romana etc. c/ Woodmen 2. F. Supp. 303, 310-312 (1931).

IV. Visite et perquisition

Pour des raisons d'auto-défense, un Etat peut exercer son autorité en dehors de son domaine: Church c/ Hubbard, 2 Cranch 187, 234 (1804) ; Hudson c/ Guestier, 6 Cranch 281, 284 (1810) ; The Apollon, 9 Wheat 361, 371 (1824) ; The Vincennes, 20 F. (2d) 164, 172 (1927). Voir, toutefois, l'affaire du The Virginius dans II Moore, Dig. 895-903, notamment le Protocole de la conférence entre M. Fish,

Secrétaire d'Etat, et l'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire d'Espagne, du 29 novembre 1873.

Cependant, le droit de visite et de perquisition à l'égard des navires étrangers en haute mer est généralement considéré comme appartenant à un belligérant en tant que tel, et en conséquence, c'est une prérogative qu'aucun Etat ne peut exercer en temps de paix : The Antelope, 10 Wheat 66, 118 (1825) ; The Marianna Flora, 11 Wheat, 1, 42 (1826) ; M. Marcy, Secrétaire d'Etat, au Ministre d'Espagne, 28 mars 1855, II Moore, Dig. 889-890 ; M. Cass, Secrétaire d'Etat, au Ministre du Pérou, 22 mai 1858, idem, 891-892 ; M. Evarts, Secrétaire d'Etat, au Ministère d'Espagne, 11 août 1880, idem, 903-908 ; M. Gresham, Secrétaire d'Etat, au Ministre d'Espagne, 14 mars 1895, idem, 908. Pour des raisons d'auto-défense, une excuse satisfaisante peut être présentée dans des circonstances exceptionnelles. M. Cass, Secrétaire d'Etat au Ministre du Pérou, 22 mai 1858, idem, 891. Les Etats-Unis ont longtemps soutenu que le droit des gens ne permet pas la visite des navires étrangers en temps de paix, même s'il s'agit de réprimer la traite des esclaves : M. Adams, Secrétaire d'Etat au Ministre des Etats-Unis à Londres, 2 novembre 1818, II Moore, Dig. 918 ; au Ministre de Grande Bretagne, 15 août 1821, idem, 919 ; au Ministre de France, 22 février 1822, idem, 920 ; au Ministre de Grande Bretagne, 24 juin 1823, idem 921 ; M. Webster, Secrétaire d'Etat, au Ministre de France, 5 avril 1842, idem 929 ; au Ministre en Angleterre, idem 935 ; Résolution du Sénat des Etats-Unis en date du 16 juin 1858, For. Rel. 1874, 963. En 1862, les Etats-Unis sont devenus partie à une convention avec la Grande Bretagne autorisant les visites et les perquisitions de navires soupçonnés de participer à la traite des esclaves africains : I Malloy, Treaties, 674, 676 ; articles complémentaires 17 février 1863 ; idem 687 ; Convention complémentaire 3 juin 1870, idem 694. Les Etats-Unis sont devenus partie à l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, II Malloy, Treaties, 1864, et ont adhéré à la Convention de Genève sur l'esclavage, du 25 septembre 1926, IV U.S. Treaty, 4849. La Convention du 7 juillet 1911 sur les phoques à fourrure mentionnée ci-dessous, contient des dispositions pour la visite et la perquisition des navires soupçonnés de se livrer à la chasse pélagique des phoques à fourrure.

V. Législation sur les douanes et les navires en maraude

En 1799, les Etats-Unis ont, aux termes de lois sur les douanes et les navires en maraude, réaffirmé un droit de juridiction à l'égard de certains actes

commis en haute mer, dans une zone contiguë à leurs eaux territoriales et comprises à l'intérieur d'une limite de quatre lieues marines à compter du littoral. Loi du 4 août 1790, 1 Stat. 145, 164, confirmée le 2 mars 1799, 1 Stat. 627, 647 à 648, 700. Voir The Apollon, 9 Wheat, 362, 371 (1824). La thèse des Etats-Unis a été soutenue par M. Edward J. Phelps dans l'Arbitrage de 1893 relatif aux phoques à fourrure. Proceedings XV, 128 à 135. Voir la lettre de M. Fish, Secrétaire d'Etat, au Ministre de Grande Bretagne, en date du 22 janvier 1875, I Moore, Dig. 731. Toutefois, avant la mise en vigueur du dix-huitième amendement à la Constitution, les Etats-Unis n'ont jamais tenté, en vue d'assurer l'application de leur législation douanière, d'arraisonner des navires étrangers au delà de la limite de trois milles, sauf lorsque le navire faisait route vers les Etats-Unis ou était l'objet d'une poursuite ininterrompue : Cook c/ U.S., 288 U.S. 102, 112 (1933).

Après l'adoption du dix-huitième amendement à la Constitution des Etats-Unis et la mise en vigueur de la loi fédérale sur la prohibition, en date du 28 octobre 1919 (41 Stat. 305, complétée par une loi du 23 novembre 1921, 42 Stat. 222), les Etats-Unis se sont heurtés à une tâche difficile lorsqu'il s'est agi pour eux de déjouer les efforts des navires étrangers en vue d'introduire des boissons alcooliques sur leur territoire. Ces navires mouillaient à l'extérieur des eaux territoriales et transbordaient leur cargaison sur de petites embarcations rapides qui la débarquaient sur le littoral des Etats-Unis. Le Tariff Act (Loi sur les tarifs douaniers) du 21 septembre 1922, 42 Stat. 858, 979, repris dans le Tariff Act du 17 juin 1930, 46 Stat. 590, 747, 19 U.S.C. 1001, a prévu d'une manière générale l'arraisonnement des navires à l'intérieur de la limite de quatre milles du littoral. L'exécution de la loi a fait l'objet de nombreuses décisions des tribunaux fédéraux : The Grace & Ruby, 283 F. 475 (1922) ; The Henry L. Marshall, 286 F. 260 (1922), 292 F. 486 (1923) ; Cunard Steamship Co c/ Mellon, 262 U.S. 100 (1923).

Revendiqué en vertu du droit international, ce droit a donné lieu à des désaccords et des protestations et il a, en fin de compte, été réglé par voie de convention. Une convention avec la Grande Bretagne a été négociée et signée le 23 janvier 1924, IV Malloy, Treaties, 4225 ; elle a été le point de départ d'une série de traités avec d'autres Etats : la Norvège, 24 mai 1924, U.S. Treaty Series No 689 ; la Grèce, 25 avril 1928, ibid. 772 ; le Japon, 31 mai 1928, ibid. 807 ; la Pologne, 19 juin 1930, ibid. 821, et le Chili,

27 mai 1930, ibid., 829. La Cour suprême a estimé que, à l'égard des navires britanniques, le droit d'arraisonnement, de visite et de saisie à l'intérieur de la limite de quatre lieues, conféré par l'article 581 du Tariff Act de 1922, avait été modifié par le Traité avec la Grande Bretagne, qui substituait aux quatre lieues la distance que pouvait franchir en une heure le navire soupçonné d'une tentative d'infraction : Cook c/ U.S., 288 U.S. 102 (1933), The Amarynth, 68 F. (2d) 894 (1934) ; The Isabel H. 70 F. (2d) 247 (1934) ; 71 F. (2d) 636 (1934). Dans une décision antérieure, il avait été statué que, en vertu de la même Convention, les Etats-Unis pouvaient poursuivre pour entente en vue de commettre le délit d'importation illégale, toute personne arrêtée à bord d'un navire en dehors des eaux territoriales et conduite sur le territoire des Etats-Unis : Ford c/ U.S., 273 U.S. 593 (1927).

Par l'Anti-Smuggling Act (Loi sur la contrebande) du 5 août 1935 (49 Stat. 517, 19 U.S.C. 1701 à 1711), les Etats-Unis ont affirmé, en outre, leur droit d'exercer leur juridiction à l'égard des navires étrangers aussi bien qu'à l'égard des navires nationaux, naviguant en haute mer, pour empêcher l'introduction illégale de marchandises dans leur domaine côtier. La nouvelle loi a été interprétée comme n'étendant pas la juridiction des Etats-Unis, dans le cas des Etats auxquels ils étaient liés par des traités, au delà des stipulations contenues dans ces traités. The Reidum, 14 F. Supp. 711 (1936). Cette loi crée pour l'arraisonnement, la visite et la saisie des navires en maraude, une "zone d'application de la législation douanière" contiguë mais extérieure à la limite de quatre lieues, et ne s'étendant pas aux eaux situées à plus de 50 milles marins au delà de cette limite. Pour l'interprétation de cette loi, il faut tenir compte de l'article 581 du Tariff Act de 1930, déjà cité, qui autorise les fonctionnaires compétents à arraisonner les navires de toutes nationalités et édicte des peines pour le refus d'obéir aux signaux ordonnant de stopper.

Dans l'affaire du I'm Alone, la question s'est posée de savoir si une convention du genre de celle qui a été signée le 23 janvier 1924 entre les Etats-Unis et la Grande Bretagne, permet implicitement d'engager une poursuite ininterrompue en dehors des eaux territoriales, mais à l'intérieur de la limite d'une heure de navigation prévue par le traité. Voir la correspondance diplomatique et le rapport des commissaires, II Hackworth Digest, 703 à 708.

VI. Presse

La question de la presse n'a plus maintenant qu'un intérêt purement historique. On peut lire dans II Moore, Digest, 987, 1001, le texte des négociations diplomatiques où est indiquée l'opposition des Etats-Unis aux revendications du droit d'enrôler de force pour le service public d'un Etat les ressortissants ou ex-ressortissants de ce pays, trouvés à bord d'un navire étranger en haute mer.

VII. Piraterie

La piraterie, à l'origine, est un crime commis en haute mer. Il a été statué que le vol d'un remorqueur dans le port de New-York ne constituait pas un acte de piraterie. Britannia Shipping Corp. c. Globe & Rutgers Fire Ins. Co. 244 N.Y. Supp. 720, 723 (1930). Toutefois, lorsque des pirates commettent des actes de pillage sur le domaine d'un Etat, ils relèvent de la juridiction de l'Etat souverain, qui peut aux termes de sa propre législation, les considérer comme des pirates et les poursuivre en tant que tels. Voir 18 U.S.C. paragraphe 493.

La piraterie est un crime contre le droit des gens. Voir U.S. c. Smith, 5 Wheat 153, 163 (1820). La législation des Etats-Unis prévoit le châtement des auteurs du "crime de piraterie tel qu'il est défini par le droit des gens" 18 U.S.C. paragraphe 481. La Cour suprême des Etats-Unis a eu soin de ne pas attribuer au Congrès l'intention d'affirmer sa juridiction à l'égard des étrangers se trouvant à bord de navires étrangers en haute mer, sauf lorsque les actes incriminés devaient, à juste titre, être considérés comme actes de piraterie, au sens du droit international. Pour la loi du 30 avril 1790, 1 Stat. 113, 114, voir U.S. c. Palmer, 3 Wheat 610 (1819); U.S. c. Klintock, 5 Wheat 144 (1820); U.S. c. Holmes, 5 Wheat 412 (1820); U.S. c. The Pirates, 5 Wheat 184 (1820).

Les actes de piraterie comportent le meurtre et le brigandage, U.S. c. Klintock, déjà cité, et peuvent être commis soit contre le navire sur lequel les auteurs se trouvent embarqués, soit contre un autre bâtiment, U.S. c. Holmes déjà cité. Toutefois, il a été statué que la capture d'un bâtiment par des indigènes africains, victimes d'un rapt, lorsqu'elle a pour but leur évacion, ne constitue pas un acte de piraterie : U.S. c. The Amistad, 15 Pet. 518, 593 et 594 (1841). Les actes de piraterie sont commis à des fins privées et non publiques. M. Fish, Secrétaire d'Etat, au Ministère de Haïti, 14 septembre 1869, II Moore, Digest, 1085.

Pour les opérations d'insurgés non reconnus comme belligérants contre des navires de l'Etat dont ils veulent renverser le gouvernement, voir M. Bayard, Secrétaire d'Etat au Ministre de Colombie, 15 juin 1884, II Moore, Digest 1094. Bien qu'il existe une décision d'un tribunal fédéral en sens contraire dans l'affaire The Ambrose Light, 25 Fed. 408 (1885), les Etats-Unis ont hésité à traiter comme des actes de piraterie les opérations de navires insurgés poursuivant des fins de caractère public et dirigées uniquement contre des personnes ou des biens ayant un lien avec le gouvernement qu'ils veulent renverser; M. Fish, Secrétaire d'Etat, au Ministre de Haïti, 14 septembre 1869, II Moore, Dig. 1085; M. Frelinghuysen, Secrétaire d'Etat, au même, 15 décembre 1883, ibid. 1087 et 1088.

A l'époque où sévissait la course, les tribunaux des Etats-Unis ont décidé que, conformément au droit des gens, le corsaire dûment commissionné ne devait pas être considéré comme un pirate : The Nuestra Senora de la Caridad, 4 Wheat 497 (1819); The Santissima Trinidad, 7 Wheat 283 (1822); voir Ford c. Surget 97 U.S. 594, 618 à 620 (1878). M. Adams au Ministre d'Espagne; 7 avril 1819, II Moore, Dig. 974.

VIII. Exploitation abusive des richesses de la mer

Les efforts en vue d'empêcher l'exploitation abusive des richesses de la mer ont conduit à la négociation d'accords multilatéraux visant à interdire les pratiques dévastatrices. Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine conclue à Genève le 24 septembre 1931, IV Trenwith, Treaties, 5372; Loi du Congrès donnant effet à la Convention, 49 Stat. 1246, 16 U.S.C. 901. Voir également l'Accord relatif à la réglementation de la chasse à la baleine, conclu à Londres le 8 juin 1937, IV Trenwith, Treaties, 5773, et le protocole signé à Londres le 24 juin 1938, U.S. Treaty Series n° 944.

La préservation et la protection des phoques à fourrure en haute mer a longtemps préoccupé les Etats-Unis. Voir l'Arbitrage relatif aux phoques à fourrures, Proceedings of the Tribunal of Arbitration under Convention of 29 February 1892; Washington, Government Printing Office, 1895; la Convention entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie et le Japon, en date du 7 juillet 1911, III Redmond, Treaties 2966. M. Root, Secrétaire d'Etat, aux ambassadeurs du Japon, de la Russie et de la Grande-Bretagne, 21 janvier 1909, I Hackworth, Digest, 792 et 793. A la suite de la saisie dans la mer de Bering de schooners britanniques pour la chasse du phoque, par des bâtiments de

surveillance de la douane des Etats-Unis, entre 1886 et 1889, un Traité d'arbitrage a été signé à Washington, le 29 février 1892, entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, et une sentence arbitrale a été rendue le 15 août 1893, I Malloy, Treaties, 1910, 746, 751. Pour des cas de saisie de navires pour violation des lois et règlements adoptés conformément à la sentence arbitrale, voir le tribunal anglo-américain institué en vertu de l'Accord spécial du 18 août 1910, rapport de Neilson (1926), 472, 476 (The Kate), 479 (The Jessie, The Thomas F. Bayard, et The Pescawha), 459, 462 à 465 (The Wanderer) et 515 (The Favourite). Les Etats-Unis ont également conclu avec la Russie, le 8 septembre (25 août, vieux style) 1900, un Accord soumettant à l'arbitrage certaines réclamations des Etats-Unis motivées par la saisie de bâtiments américains chasseurs de phoques par des croiseurs russes, en dehors des eaux territoriales; des sentences ont été rendues par les arbitres : 2 Malloy, Treaties, 1910, 1532; 1902 For. Rel. App.1, pages 451 et suivantes. Pour un compte rendu historique détaillé, jusqu'en 1906, de l'affaire des phoques à fourrures de l'Alaska, voir Alaskan Fur Seals, Rapport pour le Département d'Etat préparé par Chandler P. Anderson, Government Printing Office, 1906; et I Moore, Digest, 890 à 929, I Moore, Arbitrage, 755 et suiv.

Aux termes de divers traités bilatéraux, les Etats-Unis ont consenti à certaines restrictions de la pêche dans des zones déterminées de la haute mer, fréquentées par les pêcheurs américains. Voir la Convention avec la Grande-Bretagne pour la protection des pêcheries de flétan dans le Pacifique Nord, du 2 mars 1923, IV Trenwith, Treaties, 3982, remplacée par la Convention avec le Canada, 9 mai 1930, ibid. 3999, ainsi que la Convention avec le Canada, en date du 27 janvier 1937, ibid. 4014. Voir également la Convention conclue avec la Grande-Bretagne agissant pour le Canada, relative à la protection, à la préservation et à l'extension des pêcheries de saumons à dos bleu (Sockeye) du Fraser River System, 26 mai 1930, ibid. 4002. Dans la Convention conclue le 23 décembre 1925 entre les Etats-Unis et le Mexique, des dispositions ont été prises pour assurer la conservation et le développement des ressources maritimes du Pacifique au large des côtes de la Californie et de la Basse-Californie, IV Trenwith, Treaties, 4448, 4450.

Il convient en outre de signaler les proclamations du président Truman, en date du 28 septembre 1945, relatives, d'une part, aux ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental et, d'autre part, aux

pêcheries côtières dans certaines zones de la haute mer. Ces deux proclamations déclarent que la nature de haute mer des eaux qui recouvrent le plateau continental dans le premier cas et des régions dans lesquelles des zones de conservation doivent être établies, dans le second cas, ainsi que le droit à la navigation libre et sans entrave dans ces eaux ne sont nullement affectées. La première de ces proclamations affirme le droit de maintenir au-dessus du plateau continental des installations de forage de pétrole et tout le matériel auxiliaire et l'autre affirme le droit de créer des zones de conservation dans les pêcheries voisines des côtes en haute mer : 3 Code of Federal Regs., 1945, 39, 40. Depuis ces proclamations, un certain nombre d'Etats américains ont affirmé des droits sur la haute mer contiguë à leurs côtes et proclamé leur souveraineté sur des eaux situées en dehors des limites généralement admises pour les eaux territoriales. Par des notes séparées, en date du 2 juillet 1948, adressées à l'Argentine, au Chili et au Pérou, les Etats-Unis ont réservé leurs droits et intérêts au regard de ces déclarations (Une copie de ces notes est jointe au présent mémorandum). *)

Le 25 janvier 1949, une Convention a été signée à Mexico entre les Etats-Unis et le Mexique en vue de la création d'une Commission internationale de recherches scientifiques sur le thon (Communiqué de presse n° 53 du Département d'Etat, 24 janvier 1949). Le 31 mai 1949, une Convention a été conclue à Washington entre les Etats-Unis et le Costa-Rica en vue de la création d'une Commission interaméricaine tropicale du thon (Communiqué de presse n° 400 du Département d'Etat, 31 mai 1949). Enfin, le 8 février 1949, les Etats-Unis, le Canada (et Terre-Neuve), le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Portugal, la Norvège, l'Espagne et le Royaume-Uni ont signé une Convention internationale pour les pêcheries du Nord-Ouest de l'Atlantique (Congressional Records, 81st Congress, 1st session, Volume 95, page 11860).

IX. Pollution des eaux de mer par le pétrole

Les Etats intéressés n'ont pas mis en application un projet de convention sur la pollution par le pétrole, qui avait été élaboré par une conférence internationale tenue à Washington en 1926. Voir : Preliminary Conference on Oil Pollution of navigable Waters, Washington, 8 - 16 juin 1926, Government Printing Office, 1926.

*) Ces trois notes sont reproduites dans l'annexe au présent mémorandum.

ANNEXE AU MEMORANDUM DES ETATS-UNIS

Notes adressées le 2 juillet 1948 par les Etats-Unis aux Gouvernements du Pérou, du Chili et de l'Argentine, réservant les droits et intérêts des Etats-Unis en ce qui concerne les déclarations de ces Gouvernements relatives au plateau continental.

1) Note au Gouvernement du Pérou

Ambassade des Etats-Unis,
Lima, le 2 juillet 1948.

J'ai l'honneur de faire connaître à Votre Excellence que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a étudié attentivement le décret du Président de la République, en date du 1er août 1947, relatif à la conservation des ressources du plateau continental et des eaux côtières. Ce décret cite, dans son préambule, les proclamations des Etats-Unis en date du 28 septembre 1945. Mon Gouvernement est donc persuadé que Son Excellence le Président de la République du Pérou, en rendant ledit décret, a été inspiré par les mêmes considérations d'avenir touchant la conservation et l'utilisation rationnelles des ressources naturelles, que le président Truman en proclamant la politique des Etats-Unis à l'égard des ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental ainsi que leur politique à l'égard des pêcheries côtières dans certaines zones de la haute mer. Les considérations qui ont conduit le Gouvernement du Pérou à prendre ce décret rencontrent la plus vive sympathie du Gouvernement des Etats-Unis, conscient du fait que les accords passés sont insuffisants pour assurer efficacement la conservation et la perpétuation de ces ressources.

Toutefois, le Gouvernement des Etats-Unis constate que les principes sur lesquels se fonde le décret du Pérou diffèrent dans une grande mesure de ceux dont s'inspirent les proclamations des Etats-Unis, et semblent s'écarter des principes généralement reconnus du droit international. A cet égard, le Gouvernement des Etats-Unis constate, notamment 1) que le décret du Pérou proclame la souveraineté de ce pays sur le plateau continental et sur les eaux contiguës au littoral du Pérou au delà des limites généralement acceptées pour les eaux territoriales, et 2) que, pour ce qui est de la pêche, le décret ne reconnaît pas les droits et intérêts des Etats-Unis sur la haute mer, au large du littoral du Pérou. Etant donné ce qui précède, le Gouvernement des Etats-Unis désire faire savoir au Gouvernement du Pérou qu'il réserve les droits et intérêts des Etats-Unis en ce qui concerne tous effets du décret du 1er août 1947 ou de toutes mesures tendant

à mettre ce décret en application.

Le Gouvernement des Etats-Unis réserve pareillement ses droits et intérêts en ce qui concerne les décrets rendus par les Gouvernements de l'Argentine et du Chili et qui visent à étendre la souveraineté de ces pays au delà des limites généralement acceptées pour les eaux territoriales.

R.M. de Lambert

Chargé d'affaires par intérim.

2) Note au Gouvernement du Chili

Santiago, le 2 juillet 1948.

J'ai l'honneur de me référer au décret du Président de la République du Chili, en date du 25 juin 1947, relatif à la conservation des ressources du plateau continental et des eaux côtières et de vous faire connaître que mon Gouvernement m'a chargé de faire certaines réserves concernant les droits et intérêts des Etats-Unis d'Amérique.

Le Gouvernement des Etats-Unis a étudié attentivement la déclaration du Président de la République du Chili. Cette déclaration cite, dans son préambule, les proclamations des Etats-Unis en date du 28 septembre 1945. Mon Gouvernement est donc persuadé que Son Excellence le Président de la République du Chili, en faisant cette déclaration, a été inspiré par les mêmes considérations d'avenir touchant la conservation et l'utilisation rationnelles des ressources naturelles, que le président Truman en proclamant la politique des Etats-Unis à l'égard des ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental ainsi que leur politique à l'égard des pêcheries côtières dans certaines zones de la haute mer. Les considérations qui ont conduit le Gouvernement du Chili à faire sa déclaration rencontrent la plus vive sympathie du Gouvernement des Etats-Unis, conscient du fait que les Accords passés sont insuffisants pour assurer efficacement la conservation et la perpétuation de ces ressources.

Toutefois, le Gouvernement des Etats-Unis constate que les principes sur lesquels se fonde la déclaration du Chili diffèrent dans une grande mesure de ceux dont s'inspirent les proclamations des Etats-Unis et semblent s'écarter des principes généralement reconnus du droit international. A cet égard, le Gouvernement des Etats-Unis constate, notamment, 1) que la déclaration du Chili confirme et proclame la souveraineté du Chili sur le plateau continental et sur les eaux contiguës au littoral du Chili, au delà des limites généralement acceptées pour les eaux territoriales, et 2) que, pour ce qui est de la pêche,

la déclaration ne reconnaît pas, comme il conviendrait et dans toute la mesure qui conviendrait, les droits et intérêts des Etats-Unis sur la haute mer au large du littoral du Chili. Etant donné ce qui précède, le Gouvernement des Etats-Unis désire faire connaître au Gouvernement du Chili qu'il réserve les droits et intérêts des Etats-Unis en ce qui concerne tous effets de la déclaration du 25 juin 1947, ou de toutes mesures tendant à mettre cette déclaration en application.

Les réserves ainsi faites par le Gouvernement des Etats-Unis ne concernent et ne préjugent nullement aucune revendication du Chili relative au continent antarctique ou à d'autres zones terrestres.

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique réserve pareillement ses droits et intérêts en ce qui concerne les décrets rendus par les Gouvernements de l'Argentine et du Pérou et qui visent à étendre la souveraineté de ces pays au delà des limites généralement acceptées pour le domaine territorial.

Claude G. Bauers

3) Note au Gouvernement de l'Argentine

Buenos-Aires, le 2 juillet 1948.

Sur les instructions de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de déclarer que le Gouvernement des Etats-Unis a étudié attentivement la déclaration du Président de la nation argentine en date du 11 octobre 1946 relative à l'utilisation industrielle des ressources du plateau continental et des eaux côtières, ainsi que le décret No 1386, en date du 24 janvier 1944, que ladite déclaration développe. Cette déclaration cite, dans son préambule, les proclamations des Etats-Unis en date du 28 septembre 1945. Mon Gouvernement est donc persuadé que Son Excellence le Président de la nation argentine, en faisant cette déclaration, a été inspiré par les mêmes considérations d'avenir touchant la conservation et l'utilisation rationnelles des ressources naturelles, que le président Truman en proclamant la politique des Etats-Unis à l'égard des ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental ainsi que leur politique à l'égard des pêcheries côtières dans certaines zones de la haute mer. Les considérations qui ont conduit le Gouvernement de l'Argentine à faire sa déclaration rencontrent la plus vive sympathie du Gouvernement des Etats-Unis, conscient du fait que les Accords passés sont insuffisants pour assurer efficacement la conservation et l'utilisation de ces ressources.

Toutefois, le Gouvernement des Etats-Unis constate que les principes sur lesquels se fonde la déclaration de l'Argentine diffèrent dans une grande mesure de ceux dont s'inspirent les proclamations des Etats-Unis et semblent s'écarter des principes généralement reconnus du droit international. A cet égard, le Gouvernement des Etats-Unis constate, en particulier, 1) que la déclaration de l'Argentine décrète la souveraineté de ce pays sur le plateau continental et sur les eaux contiguës au littoral argentin, au delà des limites généralement acceptées pour les eaux territoriales, et 2) que, pour ce qui est de la pêche, la déclaration ne reconnaît pas les droits et intérêts des Etats-Unis sur la haute mer, au large du littoral de l'Argentine. Etant donné ce qui précède, le Gouvernement des Etats-Unis désire faire savoir au Gouvernement de l'Argentine qu'il réserve les droits et intérêts des Etats-Unis en ce qui concerne tous effets de la déclaration du 11 octobre 1946 ou de toutes mesures tendant à mettre cette déclaration en application.

Les réserves ainsi faites par le Gouvernement des Etats-Unis ne concernent et ne préjugent nullement aucune revendication de l'Argentine relative au continent antarctique ou à d'autres zones terrestres.

A titre d'information, je me permets de faire connaître à Votre Excellence que le Gouvernement des Etats-Unis réserve pareillement ses droits et intérêts en ce qui concerne les décrets rendus par les Gouvernements du Chili et du Pérou et qui visent à étendre la souveraineté de ces pays au delà des limites généralement acceptées pour les eaux territoriales.

James Bruce

DEUXIEME PARTIE : REPONSES DES GOUVERNEMENTS RELATIVES A UN
PROJET DE CODE DES CRIMES CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE DE L'HUMANITE

1. France

Ministère des affaires étrangères
Paris, le 28 février 1950

....

Par la même lettre, vous avez bien voulu également me demander quels crimes il convenait de faire figurer dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, préparé par la Commission du Droit international, outre ceux que définissent le statut et le jugement de Nuremberg.

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le gouvernement français estime ne pouvoir répondre de façon précise à la question posée avant la formulation préalable des principes de Nuremberg par la Commission du droit international qui doit énumérer et définir les crimes prévus par le Statut de la Cour et le jugement de Nuremberg. Les progrès incessants de la technique excluent, d'ailleurs, une énumération limitative des crimes contre la paix et contre la sécurité de l'humanité.

Sous réserve des observations précédentes, le gouvernement de la République propose, à l'égard de ces crimes :

1) De confirmer, en ce qui concerne les principes généraux du droit pénal international :

a) La primauté du droit international sur le droit interne,

b) La responsabilité pénale de l'individu en droit international, sans écarter pour autant celle de l'Etat ;

2) À l'égard des crimes contre la paix, d'affirmer le caractère criminel de la guerre d'agression et d'exclure ainsi pour l'avenir toute possibilité d'invoquer l'exception tirée du principe de la légalité des délits et des peines;

3) Par rapport aux crimes de guerre, d'attacher des sanctions pénales aux prescriptions des accords internationaux réglementant la guerre terrestre, maritime et aérienne et d'entreprendre l'unification des codes de justice militaires ;

4) Pour les crimes contre l'humanité, de réprimer comme tels toute extermination de collectivité humaine et d'individus pour cause de nationalité, de race, de religion, d'appartenance à une catégorie politique ou sociale, etc... et de réaliser ainsi, en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre, la

protection pénale des civils dont les conventions conclues à Genève, sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge, le 12 août dernier, marquent un heureux développement.

De plus, en vue d'assurer la répression des crimes contre la paix et contre la sécurité de l'humanité, le gouvernement français préconise, une fois de plus, l'institution d'une Cour pénale internationale.

2. Pologne*

[Traduit de l'anglais]

Délégation de la Pologne auprès
des Nations Unies

Le 7 janvier 1950

. . . D'autre part la délégation de la Pologne a l'honneur de communiquer ci-joint des textes de lois et décrets relatifs à un "projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité" et elle déclare qu'à son avis, la lutte contre les crimes en question doit, pour être efficace, porter essentiellement sur la prévention de ces crimes parce que la répression criminelle seule ne peut donner de résultats satisfaisants ni au point de vue matériel ni au point de vue moral. Il faudrait envisager cette prévention sur un plan aussi vaste que possible et punir non seulement les actes tendant directement à la perpétration des crimes mais aussi réprimer toute activité qui crée des conditions favorables à la perpétration de ces crimes et par conséquent traiter, à ce point de vue, une telle activité comme un acte préparatoire.

Pour ces motifs, le Gouvernement polonais est d'avis que l'un des buts essentiels du futur code devrait être la prévention et la répression, non seulement de l'incitation à la guerre ou à la perpétration d'autres crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité qui seraient prévues dans le futur code, mais aussi celles de la propagation de la haine nationale, raciale ou religieuse sous toutes ses formes.

Les peines prévues par le futur code devraient aussi être applicables à tous actes tels que l'élaboration de plans en vue d'une guerre d'agression, l'organisation de l'emploi d'armes de destruction massive et la stimulation de tendances chauvines ayant pour but de troubler les relations pacifiques et amicales entre les nations.

Enfin, la délégation de la Pologne joint à la présente note une liste des publications juridiques imprimées en Pologne et portant sur les crimes contre la

* Voir deuxième communication, p.

paix et la sécurité de l'humanité.

3. Union Sud-Africaine

[Traduit de l'anglais]

Délégation permanente de l'Union
Sud-Africaine auprès des Nations Unies

Le 13 mars 1950

...et se référant à sa lettre LEG 291/01/YLL du 11 juillet 1949... à l'honneur de lui faire connaître que les conseillers juridiques de l'Union n'ont aucune observation à présenter au sujet du paragraphe 2 de cette lettre.

4. Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord

[Traduit de l'anglais]

Délégation du Royaume-Uni
auprès des Nations Unies

Le 6 septembre 1949

...Le Gouvernement de Sa Majesté pense d'autre part qu'il ne peut exprimer utilement aucune opinion sur les crimes qui devraient figurer dans le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité tant que la Commission du droit international n'aura pas préparé un projet à ce sujet et ne l'aura pas communiqué aux gouvernements.

5. Etats-Unis d'Amérique

[Traduit de l'anglais]

Délégation des Etats-Unis
auprès des Nations Unies

Le 6 septembre 1950

Le représentant des Etats-Unis auprès des Nations Unies présente ses compliments à Monsieur le Secrétaire général des Nations Unies et a l'honneur de se référer à sa note LEG/291/01/YLL en date du 11 juillet 1949 lui transmettant l'invitation de la Commission du droit international à fournir certains documents et renseignements.

....

Se référant au paragraphe 2 de la note en question de M. le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis déclare estimer que les crimes de génocide et de piraterie pourraient à bon escient figurer dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité que l'on envisage.
