

La Société des Nations à la Cour permanente de Justice internationale.

Le Secrétaire général de la Société des Nations,

En exécution de la résolution adoptée par le Conseil le 4 octobre 1922, dont copie certifiée conforme est annexée à la présente,¹⁾

Et en vertu de l'autorisation à lui donnée par la dite résolution :

A l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale la requête du Conseil demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner un avis consultatif sur la question qui lui a été renvoyée aux termes du paragraphe (a) de la résolution ci-dessus mentionnée, et donner effet, dans la mesure où elle jugera possible et expédient, à la requête, en ce qui concerne la date à fixer pour l'examen de cette question et la procédure à suivre.

Le Secrétaire général a également l'honneur de joindre à la présente communication, mais uniquement à titre de renseignement pour la Cour, en attendant que les deux Gouvernements intéressés aient présenté leur exposé de l'affaire, copie du mémorandum²⁾ dans lequel la question actuelle a été primitivement soumise au Conseil.

(Signé) ERIC DRUMMOND,
Secrétaire général.

Genève, le 6 novembre 1922.

1) Voir pages 7, 8 et 9.

2) Non reproduit.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

DEUXIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

1923.
Le 7 février.
Dossier F. c. V.
Rôle II. 1.

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHÖLM,
MOORE, } *Juges titulaires*,
ANZILOTTI,
HUBER, }
MM. BEICHMANN, } *Juges suppléants*.
NEGULESCO, }

AVIS CONSULTATIF N° 4.

I.

A la date du 4 octobre 1922, le Conseil de la Société des Nations a adopté la résolution suivante (*Journal officiel de la Société des Nations*, IIIe année, n° 11 (deuxième partie), p. 1206 ; Contre-mémoire français, pp. 48 et 49) :

(*Texte français*)

« Le Conseil a examiné les propositions faites par Lord Balfour et M. Léon Bourgeois au sujet de la question suivante, portée à son ordre du jour du 11 août, sur la demande du Gouvernement de Sa Majesté britannique :

« Différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité, promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques, le Gouvernement français ayant refusé de soumettre à l'arbitrage la question juridique. »

« Le Conseil, prenant acte que des conversations amicales ont eu lieu entre les représentants des deux Gouvernements et que ceux-ci sont tombés d'accord sur les propositions à faire au Conseil ;

« Exprime son entière adhésion aux principes contenus dans ces propositions et a adopté la résolution suivante:

«(a) Le Conseil décide de soumettre à la Cour permanente de Justice internationale, pour avis, la question de savoir si le différend ci-dessus est ou n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (article 15, paragraphe 8, du Pacte) ;

«(b) et il prie les deux Gouvernements de porter cette question devant la Cour permanente de Justice internationale et de s'entendre avec elle en ce qui concerne la date à fixer pour son examen et la procédure à suivre.

«(c) En outre, le Conseil prend acte que les deux Gouvernements sont d'accord pour que, si l'avis de la Cour sur la question ci-dessus est qu'il ne s'agit pas d'une affaire d'ordre intérieur, l'ensemble de l'affaire soit soumis soit à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans les conditions que les Gouvernements détermineront d'accord.

«(d) Le Secrétaire général de la Société est chargé de communiquer à la Cour les alinéas (a) et (b).»

(Texte anglais)

“The Council has examined the proposals made by Lord Balfour and M. Léon Bourgeois on the subject of the following question, placed on its Agenda of 11th August at the request of the Government of His Britannic Majesty :

“ ‘Dispute between France and Great Britain as to the Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco (French zone) on November 8th, 1921, and their application to British subjects, the French Government having refused to submit the legal questions involved to arbitration.’

"The Council, noting that friendly conversations have taken place between the representatives of the two Governments and that they have agreed on the proposals to be made to the Council,

"Expresses its entire adhesion to the principles contained in these proposals, and has adopted the following resolution :

"(a) The Council decides to refer to the Permanent Court of International Justice for its opinion the question whether the dispute referred to above is or is not by international law solely a matter of domestic jurisdiction (Article 15, paragraph 8, of the Covenant) ;

"(b) And it requests the two Governments to bring this matter before the Permanent Court of International Justice, and to arrange with the Court with regard to the date on which the question can be heard and with regard to the procedure to be followed.

"(c) Furthermore, the Council takes note that the two Governments have agreed that, if the opinion of the Court upon the above question is that it is not solely a matter of domestic jurisdiction, the whole dispute will be referred to arbitration or to judicial settlement under conditions to be agreed between the Governments.

"(d) The Secretary-General of the League will communicate paragraphs (a) and (b) to the Court."

En vertu du mandat à lui conféré par cette résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations, par lettre datée à Genève du 7 novembre 1922, a transmis à la Cour la requête du Conseil. A cette lettre étaient annexés une copie certifiée conforme de la résolution, ainsi qu'un memorandum exposant les conditions dans lesquelles la question avait été soumise au Conseil.

Conformément à l'article 73 du Règlement de la Cour, la requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte.

En exécution de la résolution du Conseil (*litt. b*), le Président de la Cour se mit en correspondance avec les Gouvernements britannique et français. Il fut convenu que la Cour se réunirait en session extraordinaire le 8 janvier 1923 ; que les Gouvernements britannique et français déposeraient à la Cour et échangeraient directement leurs mémoires et contre-mémoires au plus tard le 25 novembre et le 23 décembre respectivement ; et que des exposés oraux seraient faits à la Cour par deux représentants au plus de chacun de ces Gouvernements.

En conséquence, les Gouvernements intéressés ont mis à la disposition de la Cour les documents suivants :

1. *Case presented on behalf of the Government of His Britannic Majesty to the Permanent Court of International Justice. November 25th, 1922.*

2. Mémoire présenté au nom du Gouvernement de la République française (24 novembre 1922).

3. *Counter-Case presented on behalf of the Government of His Britannic Majesty to the Permanent Court of International Justice, December 23rd, 1922.*

4. Contre-mémoire présenté au nom du Gouvernement de la République française (23 décembre 1922).

5. *Supplementary Documents* (déposés par le Gouvernement britannique le 6 janvier 1923).

6. Deux séries de documents cités par l'Agent-adjoint du Gouvernement français lors de la procédure orale et déposés à la Cour par lettres respectivement datées à La Haye du 16 et à Paris du 24 janvier 1923.

La Cour, après s'être réunie le 8 janvier 1923 en Chambre du conseil, a tenu au Palais de la Paix des audiences publiques les 9, 10, 11, 12 et 13 janvier.

Au cours de ces audiences, des explications ont été fournies verbalement à la Cour par :

1) le Très Honorable Sir DOUGLAS HOGG, K.C., M.P., Attorney-General de Sa Majesté britannique, au nom du Gouvernement britannique ;

2) M. A. DE LAPRADELLE, Professeur de Droit des Gens à l'Université de Paris, au nom du Gouvernement français ;

3) le Très Honorable Sir ERNEST POLLOCK, Bart., K.B.E., K.C., M.P., au nom du Gouvernement britannique ;

4) M. D. MÉRILLON, Procureur général près la Cour de Cassation de France, au nom du Gouvernement français.

A la fin de la procédure orale, les représentants des deux Gouvernements ont présenté à la Cour, le 13 janvier 1923, leurs conclusions finales en ces termes :

7. *Conclusions finales du Gouvernement français.*

« Considérant que la question soumise à la Cour pour avis est, dans sa formule générale celle de savoir si le différend soulevé par la Grande-Bretagne en ce qui concerne les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc *est ou n'est pas, d'après le droit international une affaire exclusivement d'ordre intérieur* ;

« Attendu que le Gouvernement anglais après avoir demandé lui-même une décision sur le fond, soutient aujourd'hui que le différend est d'ordre international parce que la solution de la question de fond est subordonnée à l'examen de questions internationales, et qu'il suffit à la Cour de constater cet état matériel du débat, pour répondre négativement à la question posée ;

« Mais attendu que réduite à ces termes la question ne présente aucun caractère contentieux, et qu'il était tout à fait superflu de consulter la Cour sur un point constant, que personne ne conteste, en lui demandant un avis qui ne pourrait être que négatif s'il était limité comme le demande le Gouvernement anglais ;

« Attendu que la question posée, avec cette alternative « *est ou n'est pas* », comporte au contraire un examen complet de la question, une réponse affirmative ne pouvant résulter que d'avis formulés sur le fond du débat ;

« Considérant en effet que le Gouvernement français ne conclut à l'incompétence de la Société des Nations par une réponse affirmative à la question posée qu'en fondant cette incompétence sur le rejet des exceptions de droit international que le Gouvernement britannique oppose au principe de souveraineté territoriale en matière de nationalité dont il reconnaît lui-même, en règle, générale le bien-fondé ;

« Qu'il est impossible par suite, de comprendre comment la Société des Nations aurait pu demander un avis ou négatif ou affirmatif à la Cour sans lui laisser la faculté de répondre librement dans l'une ou l'autre alternative ;

« Considérant, en conséquence, que la Cour a non seulement la faculté mais encore le devoir, alors surtout qu'il s'agit uniquement d'un avis, d'examiner les questions soumises par les parties dans tout leur développement et de fournir pour le débat définitif toutes les raisons de décider ;

« Considérant, le débat ainsi posé, qu'il convient d'abord de relever que la question de souveraineté d'une nation pour légiférer en matière de nationalité sur son territoire domine la situation et n'est d'ailleurs pas contestée, et que l'application de ce principe au différend soulevé par le Gouvernement anglais ne peut être contredite ou suspendue que par une règle formelle de droit international applicable aux faits de la cause ou par une stipulation des traités ou conventions internationaux existant entre les parties ;

« Attendu, à ce second point de vue, que, pour la Tunisie il n'existe plus, en l'état actuel des rapports internationaux et quelles que puissent être les éventualités de l'avenir aucun traité entre la Grande-Bretagne

et le Gouvernement tunisien donnant à la Grande-Bretagne aucun droit vis-à-vis de la Tunisie en dehors de la France et de son protectorat sur la Tunisie ;

« Que les seuls traités dont puisse se prévaloir le Gouvernement anglais sont ceux existant entre la France et la Grande-Bretagne et qu'à cet égard le seul droit réservé à la Grande-Bretagne est celui d'être traitée en Tunisie comme elle le serait en France ;

« Considérant que si, au Maroc, la même législation n'est pas encore en vigueur, les droits de la France y résultent suffisamment, comme pour la Tunisie, du régime de protectorat reconnu par toutes les Nations ;

« Qu'en conséquence la solution véritable de la question dépend de la fixation, par l'autorité judiciaire compétente qui est dans le grand débat actuel la Cour de Justice internationale, de la nature et de l'étendue, en droit international, du régime de protectorat établi par une Nation d'ordre supérieur sur un État non encore développé mais pourtant souverain et aspirant au développement sur son territoire des institutions qui sont l'oeuvre de la civilisation et du progrès social ;

« Considérant qu'il importe au premier chef, dans l'intérêt de toutes les Nations qui possèdent ou posséderont un protectorat ou même un des nouveaux mandats de la Société des Nations, très voisins du protectorat, qu'il soit enfin établi par l'avis autorisé de la Cour de Justice, sinon un statut complet du moins une règle générale de principe applicable aux divers protectorats qui peuvent d'ailleurs présenter des modalités de détails différentes ;

« Attendu que cette règle générale doit s'inspirer avant tout du but élevé du protectorat lequel ne comporte nullement, dans la pensée du protecteur une annexion déguisée, mais principalement une oeuvre de civilisation augmentant dans le mouvement économique et social du monde les ressources générales de l'ensemble des Nations, avantage auquel toutes sont également intéressées ;

« Que pour obtenir ce résultat il apparaît comme nécessaire que l'assentiment des nations soit acquis, par la reconnaissance seule du protectorat, à toutes les mesures réalisant dans une féconde unité la communauté de législation entre les deux pays protecteur et protégé, et l'assimilation progressive du protégé aux mœurs et aux lois du pays protecteur ;

« Que cette conséquence est virtuellement comprise dans la formule de reconnaissance employée par tous les États, formule énergique et claire portant « que les traités et conventions de toute nature en vigueur entre la France et l'État adhérent sont étendus à la Tunisie, et que l'État adhérent s'abstiendra de réclamer, pour ses Consuls, ses ressortissants et ses établissements en Tunisie, d'autres droits et privilèges que ceux qui leur sont acquis en France » ;

« Qu'en ce qui concerne le Maroc, l'article premier du Traité de protectorat porte que le Gouvernement de la République française et Sa Majesté le Sultan sont d'accord pour instituer au Maroc un nouveau régime comportant les réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires, que le Gouvernement français *jugera utile d'introduire* sur le territoire marocain ;

« Que cette formule d'une généralité absolue comprenant toutes les branches de l'activité humaine et tous les actes de la vie nationale, fait du Maroc (zone française) un territoire étroitement assimilé au territoire français, dans la seule limite voulue par la France, et qu'en l'approuvant par une adhésion formelle, les autres États s'engagent nécessairement à subir la législation arrêtée d'accord entre le protecteur et le protégé ;

« Qu'en tous cas, le droit de légiférer sur la nationalité d'étrangers installés sur son sol est un droit souverain auquel il ne peut être renoncé sans une déclaration formelle, et que rien dans les arrangements anglo-marocains, qui visent uniquement les intérêts économiques

ou les droits de juridiction ne permet de penser que le Maroc a entendu par simple voie de conséquence renoncer à son droit souverain de maître du territoire ;

« Considérant enfin que la clause du traité franco-italien qui confère aux Italiens le droit de conserver à perpétuité leur nationalité, traité qui reconnaît ainsi formellement le droit pour la France de légiférer et de traiter en Tunisie sur la nationalité des étrangers fixés sur le territoire tunisien, ne saurait être revendiquée par le Gouvernement anglais pour ses sujets, parce qu'elle constitue une Convention synallagmatique dans l'intérêt des deux parties intéressées et nullement un avantage pour l'une d'elles, mais que cette revendication apparaît au contraire comme la reconnaissance du droit de la France de légiférer sur le territoire tunisien d'accord avec le Gouvernement ;

« Par ces motifs, desquels il résulte qu'aucune raison de droit international ne saurait s'opposer au principe primordial de la souveraineté territoriale en matière de nationalité

« Il plaira à la Cour

« Émettre l'avis

« Que la réponse à la question posée par le Conseil de la Société des Nations doit être résolue par l'affirmative. »

8. *Final conclusions submitted by the British Government.*

“Considering that the question submitted to the Court is that contained in the resolution adopted by the Council on the 4th October, 1922, and

“Whereas it appears from paragraphs (a) and (c) of the said resolution that the whole dispute is not now submitted to settlement by the Court, but only the preliminary question whether the dispute is by international law solely a matter of the domestic jurisdiction of France, and

“Whereas it appears from the Cases and Counter-Cases submitted by the two Governments and from the arguments addressed to the Court that each Government relies partly on questions of the existence or abrogation of treaties and of the construction of the terms of such treaties, and

“Whereas questions of treaty obligation are by international law necessarily outside the exclusive domestic jurisdiction of any one State,

“Therefore the Court will be pleased to say

“That the answer to the question put by the Council is in the Negative.”

II.

La question énoncée à la *litt. (a)* de la résolution du Conseil a été soumise à la Cour dans les circonstances suivantes :

En date du 8 novembre 1921, un décret beylical fut promulgué en Tunisie ; l'article premier de ce décret statue que :

« Est Tunisien, à l'exception des citoyens, sujets ou ressortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né sur le territoire de Notre Royaume de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions des conventions ou traités liant le Gouvernement tunisien. »

Le même jour, le Président de la République française rendit un décret dont l'article premier est ainsi conçu :

« Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis de parents dont l'un, justiciable au titre étranger des tribunaux français du Protectorat, est lui-même né dans la Régence, pourvu que sa filiation soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française avant l'âge de 21 ans.

« Si ce parent n'est pas celui qui, en vertu des règles posées par la législation française, donne à l'enfant sa nationalité, celui-ci peut, entre sa vingt-et-unième et sa vingt-deuxième année, déclarer qu'il renonce à la qualité de Français.

« Cette déclaration sera reçue dans les formes et sous les conditions déterminées par les articles 9 et suivants du décret du 3 octobre 1910. »

Les deux décrets ont été publiés dans le même numéro du *Journal officiel tunisien*, le décret beylical précédant le décret présidentiel.

Une législation analogue fut simultanément introduite au Maroc (zone française). Un dahir de Sa Majesté chérifienne, en date du 8 novembre 1921, dispose, dans son article unique, que :

« Est Marocain, à l'exception des citoyens, sujets ou ressortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né dans la zone française de notre Empire, de parents étrangers dont l'un y est lui-même né. »

A la même date, le Président de la République française promulgua un décret dont l'article premier s'exprime ainsi :

« Est Français tout individu né dans la zone française de l'Empire chérifien de parents dont l'un, justiciable au titre étranger des tribunaux français du Protectorat, est lui-même né dans cette zone, pourvu que sa filiation soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française, avant l'âge de vingt et un ans.

« Si ce parent n'est pas celui qui, en vertu des règles posées par la législation française, donne à l'enfant sa nationalité, celui-ci peut, entre sa vingt-et-unième et sa vingt-deuxième année, déclarer qu'il renonce à la qualité de Français.

« Cette déclaration sera reçue dans les formes et sous les conditions déterminées aux articles 8 et suivants du décret du 29 avril 1920. »

Le dahir fut publié le 6 décembre 1921 dans le *Bulletin officiel* (de la zone française du Maroc) ; une copie du décret présidentiel y était annexée.

L'attention du Gouvernement britannique fut attirée sur lesdits décrets par ses agents à Tunis et à Tanger. Les 3 et 10 janvier 1922, deux notes furent adressées par Lord Hardinge, Ambassadeur de Sa Majesté britannique à Paris, à M. Poincaré, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères de France (Mémoire britannique, appendice n° 21 (5) et (6)). La première proteste contre l'application aux sujets britanniques des décrets promulgués en Tunisie, et la seconde déclare que le Gouvernement britannique ne saurait reconnaître comme applicables à des personnes ayant droit à la nationalité britannique, les décrets mis en vigueur dans la zone française du Maroc.

La divergence de vues entre les deux Gouvernements n'ayant pu être aplanie au moyen de la correspondance engagée, l'Ambassadeur britannique à Paris proposa à M. Poincaré, par une nouvelle note du 6 février 1922, de soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale. Et dans une note du 28 février (Mémoire britannique, appendice n° 21 (8) et (10)), Lord Hardinge ajouta :

“ His Majesty's Government are confident that the intended application of these decrees to British subjects will be withdrawn and instructions given to the French representatives to this effect. Unless the French Government are willing to take this action His Majesty's Government can only reiterate their demand that the question should be referred to arbitration.”

La réponse de M. Poincaré, datée du 22 mars (Mémoire britannique, appendice n° 21 (11)) porte, au sujet des décrets relatifs à la Tunisie, qu'il ne peut entrer dans les vues du Gouvernement britannique ; le Président du Conseil fait notamment ressortir que la Convention d'Arbitrage entre la France et l'Angleterre du 14 octobre 1903 ne peut être valablement invoquée, parce que les intérêts d'une tierce Puissance, la Tunisie, se trouvent en cause, et que les questions de

nationalité sont trop intimement liées à la Constitution même de l'Etat, pour qu'on puisse les considérer comme d'ordre « exclusivement juridique ».

De même, en ce qui concerne les décrets relatifs au Maroc, M. Poincaré, dans une lettre en date du 7 avril 1922 (Mémoire britannique, appendice n° 21 (12)), expose que « le Gouvernement français a, conjointement avec le Sultan, le droit souverain de légiférer sur la nationalité des descendants des étrangers, en vertu de leur naissance sur le territoire, dès l'instant que les Puissances étrangères qui les réclament ont, en acceptant le protectorat, abdiqué tout titre au maintien de la prolongation de leurs privilèges juridictionnels », et affirme que « de ce droit souverain aucune application ne saurait être déferée à l'arbitrage ».

Le Gouvernement britannique, après avoir réitéré l'expression de son désir d'un règlement arbitral (mémoire du 14 juillet 1922 : Mémoire britannique, appendice n° 21 (15)), déclare qu'en cas de refus de la part du Gouvernement français, il se verra obligé de porter l'ensemble de l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations, conformément aux dispositions du Pacte. Sir M. Cheetham, Chargé d'affaires britannique à Paris, dans une note à M. Poincaré en date du 3 août 1922 (Mémoire britannique, appendice n° 21 (22)), s'exprime dans les termes suivants :

“ I am to add that unless an early and favourable reply is received to the renewed request for arbitration contained in the memorandum handed by me to Your Excellency's Department on 15th July, His Majesty's Government will have no option but to place the question on the agenda of the meeting of the Council of the League of Nations fixed for 30th August.”

M. Poincaré, répondant à Sir M. Cheetham à la date du 5 août 1922 (Mémoire britannique, appendice n° 21 (23)), fait observer que si la question en litige « n'était pas de celles qui pouvaient être soumises au jugement de la Cour de Justice internationale », elle ne semblait « pas davantage pouvoir être soumise au Conseil de la Société des Nations », étant

donné qu'elle ne rentrait pas « dans la liste des différends prévus aux articles 13 et 15 du Pacte ».

En conséquence, Sir M. Cheetham, dans une note du 14 août 1922 (Mémoire britannique, appendice n° 21 (24)), informe M. Poincaré que :

“ His Majesty's Government have now no alternative but to submit the dispute which has arisen to the Council of the League of Nations ; and that they are accordingly taking steps with a view to this question being placed upon the agenda for the Council of the League at its forthcoming meeting.”

M. Poincaré, dans un mémorandum du 16 août 1922 (Mémoire britannique, appendice n° 21 (29)), précise une fois de plus le point de vue du Gouvernement français dans les termes suivants :

« D'une sérieuse importance pour l'accomplissement de la mission de l'Etat protecteur, une telle question ne saurait être considérée comme susceptible d'affecter au même degré les intérêts d'une Puissance tierce. Dans les cas de double nationalité d'origine si fréquents dans le droit international, c'est une règle généralement reçue de ne pas exercer la protection diplomatique en cas de contre-réclamation du Souverain territorial. Ainsi, la question de l'application aux Anglo-Maltaïes de la législation du 8 novembre se présente comme une de celles que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'autorité territoriale.

« En raison des dispositions très limitées et d'ailleurs facultatives des articles 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations, cette question ne saurait de droit relever de la Cour de Justice internationale. Elle ne saurait pas davantage, en présence de la réserve de l'alinéa 8 de l'article 15 du même Pacte, appartenir à l'examen du Conseil de la Société des Nations. »

C'est dans ces conditions que le Conseil a été saisi du différend. La Grande-Bretagne a fondé son recours sur

le premier paragraphe de l'article 15 du Pacte ; la France, de son côté, a fait part au Gouvernement britannique de son intention de se prévaloir, devant le Conseil, des dispositions du paragraphe 8 du même article.

Des conversations s'ensuivirent entre les Parties et avec le Conseil ; elles aboutirent, par l'accord des Gouvernements intéressés, à la résolution du 4 octobre 1922, reproduite ci-dessus.

Il importe maintenant d'examiner les termes et la portée de cette résolution.

III.

La question soumise à la Cour pour avis est la suivante :

« Le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques, est-il, ou n'est-il pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur ? (Article 15, paragraphe 8, du Pacte.) »

Si l'on examine les textes français et anglais de la *litt. (a)* de la résolution, on s'aperçoit qu'il existe une légère différence de rédaction entre eux, d'une part, et, d'autre part, entre ces textes et les textes français et anglais du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, qui d'ailleurs ne sont pas non plus exactement parallèles.

Le texte français de la résolution parle d'une affaire « *exclusivement d'ordre intérieur* », tandis que les termes employés dans le texte anglais sont « *solely a matter of domestic jurisdiction* » et, par suite, se rapprochent de très près de la formule employée dans le Pacte : « *a matter which . . . is solely within the domestic jurisdiction . . .* ». Enfin, le texte français

du Pacte est ainsi conçu : « une question que le droit international laisse à la compétence exclusive . . . »

La Cour estime que les expressions « *solely within the domestic jurisdiction* », « d'ordre intérieur » et « à la compétence exclusive » doivent, en l'espèce, être considérées comme ayant la même portée.

Il faut ensuite noter que la résolution diffère encore du texte du Pacte en ce que ce dernier parle d'une « question que le droit international laisse à la compétence exclusive » « *a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction* » — tandis que la résolution pose la question de savoir si le « différend » entre les deux Puissances est « d'ordre intérieur » — « *a matter of domestic jurisdiction* ». Néanmoins, la Cour est d'avis que ces divergences non plus n'ont pas d'importance juridique.

En définitive, la question dont elle est saisie est celle de savoir si le différend visé dans la résolution du Conseil porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la France.

IV.

Il résulte des termes de la *litt. (a)* de la résolution du Conseil, que la Cour, en répondant à la question sus-énoncée, doit se prononcer sur la nature et non pas sur le fond du différend, qui, selon la *litt. (c)*, pourra éventuellement faire l'objet d'une décision ultérieure.

C'est pourquoi la Cour tient à déclarer qu'aucune constatation ou considération contenue dans le présent Avis ne peut être interprétée comme indiquant une préférence quelconque de sa part pour telle ou telle solution de l'ensemble ou d'un point particulier du différend même.

Or, de l'analyse ci-dessus donnée de la correspondance diplomatique (Partie II) et du renvoi, sous forme de paren-

thèse, contenu dans la résolution (*litt. (a)*) du Conseil, au paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, la conclusion se dégage que la question soumise à la Cour doit être interprétée et résolue à la lumière des dispositions de ce paragraphe.

Le paragraphe auquel la *litt. (a)* de la résolution du Conseil se réfère expressément, est ainsi conçu :

(*Texte français*)

« Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

(*Texte anglais*)

“ If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report and shall make no recommendation as to its settlement.”

Il faut bien souligner le mot « exclusive », auquel correspond dans le texte anglais : « solely » (*within the domestic jurisdiction*). Il ne s'agit pas d'examiner si l'une des Parties en cause est ou n'est pas compétente en droit pour faire ou ne pas faire telle ou telle chose, mais bien si la compétence qu'elle revendique est *exclusive*.

A un certain point de vue, on pourrait bien dire que la compétence d'un Etat est *exclusive* dans les limites tracées par le droit international, ce terme, pris dans son sens large, comprenant à la fois le droit coutumier et le droit conventionnel général ou particulier. Mais un examen attentif du paragraphe 8 de l'article 15 démontre que ce n'est pas dans ce sens qu'on y parle de compétence exclusive.

Les mots « compétence exclusive » semblent plutôt envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe,

réglées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions.

La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux. C'est ainsi que, dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé.

Aux fins du présent avis, il suffit de remarquer qu'il se peut très bien que, dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international. L'article 15, paragraphe 8, cesse alors d'être applicable au regard des Etats qui sont en droit de se prévaloir desdites règles ; et le différend sur la question de savoir si l'Etat a ou n'a pas le droit de prendre certaines mesures, devient dans ces circonstances un différend d'ordre international qui reste en dehors de la réserve formulée dans ce paragraphe. Ecarter la compétence exclusive d'un Etat ne préjuge d'ailleurs aucunement la décision finale sur le droit que cet Etat aurait de prendre les mesures en question.

Si cette interprétation résulte des termes mêmes du paragraphe 8 de l'article 15, elle est également, dans l'opinion de la Cour, en harmonie avec l'ensemble de cet article.

L'article 15, en effet, établit le principe fondamental que tout différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'est pas soumis à l'arbitrage en conformité de l'article 13, sera porté devant le Conseil. Les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article.

En raison de cette compétence si générale de la Société des Nations, le Pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des Etats : c'est le paragraphe 8 de l'article 15. Sans cette réserve, il serait possible que les affaires intérieures d'un Etat, dès qu'elles paraissent toucher aux intérêts d'un autre Etat, fussent portées devant le Conseil et fissent l'objet de recommandations de la Société des Nations. Selon le paragraphe 8, l'intérêt de la Société de pouvoir recommander, en vue du maintien de la paix, toutes solutions qu'elle considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce doit, à un point déterminé, s'arrêter devant l'intérêt également primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires que le droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif.

Mais il ne faut pas oublier que cette disposition du paragraphe 8, suivant laquelle le Conseil se bornera éventuellement à constater la compétence exclusive d'une des parties d'après le droit international, apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents et que, dès lors, elle ne se prête à aucune interprétation extensive.

Cette considération a une importance spéciale quand il s'agit d'une matière que le droit international laisse, en principe, à la compétence exclusive d'une des parties, mais au sujet de laquelle l'autre partie invoque des engagements d'ordre international qui, suivant elle, seraient de nature à écarter, en l'espèce, cette compétence exclusive. La France et la Grande-Bretagne diffèrent d'opinion sur la mesure dans laquelle ces engagements internationaux doivent être examinés pour répondre à la question soumise à la Cour.

Il est constant — et cela a été reconnu par le Conseil dans l'affaire des Iles d'Aland — que le simple fait, par un Etat, de porter un différend devant la Société des Nations ne suffit pas pour donner à ce différend un caractère international de nature à le soustraire ainsi à l'application du paragraphe 8 de l'article 15.

Il est également vrai que le seul fait que l'une des parties invoque des engagements d'ordre international pour contester la compétence exclusive de l'autre partie ne suffit pas pour écarter l'application du paragraphe 8. Mais dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil, et que la question de savoir si ~~un~~ l'Etat est compétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'interprétation de ces titres, la disposition du paragraphe 8 de l'article 15 cesse d'être applicable et l'on sort du domaine exclusif de l'Etat pour entrer dans le domaine régi par le droit international.

Si l'on devait, pour répondre à une question de compétence exclusive, soulevée en vertu du paragraphe 8, se prononcer au fond sur la valeur des titres invoqués par les parties à ce sujet, cela ne serait guère conforme au système établi par le Pacte en vue d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux.

En se basant sur les considérations qui précèdent, la Cour estime, contrairement aux conclusions finales du Gouvernement français, qu'elle n'est appelée à examiner les arguments et titres invoqués par les Gouvernements intéressés que dans la mesure nécessaire à l'appréciation de la nature du différend. S'il est évident que ces titres et arguments ne peuvent élargir ni les termes de la requête adressée à la Cour par le Conseil, ni la compétence que le Conseil a conférée à la Cour par sa résolution, il est également clair que la Cour doit les examiner pour se former une opinion sur la nature du différend visé par ladite résolution et au sujet duquel son avis est demandé.

Les principaux arguments développés par les Parties à l'appui de leurs thèses respectives sont les suivants :

I.

A. Les décrets français concernent des personnes qui sont nées, non pas sur le territoire de la France même, mais sur le territoire des Protectorats français de la Tunisie et de la zone française du Maroc. Du moment qu'un Etat a compétence pour promulguer une législation semblable pour son territoire national, il reste à examiner s'il a la même compétence pour un territoire protégé.

L'étendue des pouvoirs d'un Etat protecteur sur le territoire de l'Etat protégé dépend, d'une part, des traités de protectorat entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé, et, d'autre part, des conditions dans lesquelles le protectorat a été reconnu par de tierces Puissances vis-à-vis desquelles on a l'intention de se prévaloir des dispositions de ces traités. Malgré les traits communs que présentent les protectorats de droit international, ils possèdent des caractères juridiques individuels résultant des conditions particulières de leur genèse et de leur degré de développement.

En l'espèce, la situation se trouve définie notamment par les actes internationaux énumérés ci-après :

a) Pour la Tunisie : le Traité de Casr-Saïd du 12 mai 1881 entre la France et la Tunisie; le Traité entre les mêmes Puissances, signé à La Marsa le 8 juin 1883; correspondance entre les Chancelleries de France et de Grande-Bretagne, 1881—1883 (Mémoire britannique, appendice n° 6; Contre-mémoire français, page 77 et suiv.; Documents supplémentaires déposés par le Gouvernement britannique. — Voir aussi les actes cités aux numéros 2 et 3 ci-dessous).

b) Pour le Maroc : le Traité de Fez du 30 mars 1912 entre la France et le Maroc; Déclaration anglo-française concernant l'Egypte et le Maroc du 8 avril 1904; Note de sir Edward Grey à M. Daeschner du 14 novembre 1911

(Contre-mémoire français, page 139; Contre-mémoire britannique, appendice n^o 9); lettre de M. de Kiderlen-Waechter, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'Empire allemand, à M. Jules Cambon, Ambassadeur de la République française à Berlin, du 4 novembre 1911 (lue à l'audience par l'Agent français).

La question de savoir si la compétence exclusive que l'État protecteur possède en matière de nationalité sur son propre territoire s'étend au territoire de l'État protégé, dépend d'un examen de l'ensemble de la situation telle qu'elle se présente du point de vue du droit international. Donc, la question sort du cadre de la compétence exclusive telle qu'elle se trouve définie ci-dessus. (Voir Partie IV.)

B. Le Gouvernement français a soutenu que la puissance publique exercée par l'État protecteur, combinée avec la souveraineté locale de l'État protégé, forme une souveraineté complète équivalente à celle qui est à la base des rapports internationaux, et que, dès lors, l'État protecteur et l'État protégé peuvent, en vertu d'un accord entre eux, exercer en territoire protégé et répartir entre eux toutes les compétences que le droit international laisse aux États souverains dans les limites de leur territoire national. Cette thèse a été contestée par le Gouvernement britannique.

La Cour observe qu'en tout cas, il sera toujours nécessaire de recourir au droit international pour décider quelle sera la valeur d'un tel accord au regard des États tiers et que, par conséquent, cette question sort de la compétence exclusive laissée à l'État par le droit international, suivant la définition ci-dessus.

2.

A. La Grande-Bretagne conteste que les décrets du 8 novembre 1921 soient applicables aux sujets britanniques, en alléguant les traités qu'elle avait conclus avec les deux États plus tard soumis au régime de protectorat (Traité entre la

Grande-Bretagne et le Maroc du 9 décembre 1856 ; Traité entre la Grande-Bretagne et la Tunisie du 19 juillet 1875.) En vertu de ces traités, les individus revendiqués comme sujets britanniques jouiraient d'une sorte d'ex-territorialité qui serait incompatible avec la collation forcée d'une autre nationalité.

D'après la thèse française, développée oralement devant la Cour, ces traités, conclus pour une durée non déterminée et par conséquent perpétuels, seraient caducs en vertu du principe connu sous le nom de la *clausula rebus sic stantibus*, l'établissement d'un régime juridique et judiciaire conforme à la législation française ayant créé un nouvel état de choses qui priverait le régime capitulaire de sa raison d'être.

Il n'est évidemment possible de se prononcer sur ce point qu'en faisant appel aux principes du droit international relatifs à la durée de la validité des traités. Partant, ici encore, la question ne rentre pas dans la compétence exclusive que le droit international laisse aux États, suivant la définition ci-dessus.

B. En ce qui concerne plus particulièrement la Tunisie, la France fait valoir qu'à la suite de négociations qui ont eu lieu entre les Gouvernements français et britannique, la Grande-Bretagne a formellement renoncé à ses droits de juridiction dans la Régence (note de Lord Granville à M. M. Tissot, du 20 juin 1883 ; Mémoire britannique, appendice n° 6 ; Contre-mémoire français, p. 82 ; *Order in Council* du 31 décembre 1883) et que, par l'Arrangement anglo-français du 18 septembre 1897, elle a accepté une nouvelle base pour les rapports de la France avec la Grande-Bretagne en Tunisie. Il résulte des mémoires et contre-mémoires qu'une divergence de vues existe entre les deux Gouvernements au sujet de la portée des déclarations faites par la Grande-Bretagne à cet égard, ainsi qu'au sujet de l'interprétation de l'Arrangement de 1897.

L'appréciation de ces points de vue différents nécessite, par la nature même de la divergence, l'interprétation d'enga-

gements internationaux. Selon le droit international, la question ne rentre donc pas dans la compétence exclusive d'un seul État, telle que cette compétence se trouve définie ci-dessus.

C. Pour ce qui est du Maroc, il est constant que la Grande-Bretagne y exerce encore la juridiction consulaire. La France fait valoir que la Grande-Bretagne, en adhérant à la Convention franco-allemande du 4 novembre 1911 concernant le Maroc, a consenti à renoncer à ses droits capitulaires à partir du moment où le nouveau régime judiciaire visé par la Convention aurait été introduit.

Le Gouvernement britannique oppose que la Convention franco-allemande de 1911 — à laquelle il n'aurait adhéré qu'à la condition, non réalisée jusqu'ici, de l'internationalisation de la ville et du district de Tanger — n'est pas un accord pour la suppression du régime capitulaire : en ce qui concerne cette matière, les rapports entre la France et la Grande-Bretagne seraient encore réglés par le deuxième des articles secrets de la Déclaration anglo-française du 8 avril 1904 (Contre-mémoire britannique, appendice n° 7).

Donc, pour le Maroc comme pour la Tunisie, on se trouve en présence d'une contestation relative à l'interprétation d'engagements internationaux. Le caractère international de la situation juridique résulte non seulement de ce que les deux Gouvernements intéressés interprètent d'une manière différente les engagements pris, mais aussi de ce que, sur le territoire du Protectorat français du Maroc, la Grande-Bretagne exerce des droits capitulaires. A ce point de vue également, la question ne rentre pas, selon le droit international, dans la compétence exclusive d'un seul État, telle que cette compétence se trouve définie ci-dessus.

3.

La Grande-Bretagne, en dehors de toutes considérations relatives au régime du protectorat et des capitulations en Tunisie, se prévaut, en ce qui concerne ce pays, de la clause de la nation la plus favorisée (Arrangement anglo-français

du 18 septembre 1897 et notes des 8 mars et 23 mai 1919 entre les Gouvernements français et britannique au sujet dudit Arrangement. Voir Mémoire britannique, appendice n° 9 ; Contre-mémoire français, page 64), pour réclamer le bénéfice de l'article 13 de la Convention consulaire franco-italienne du 28 septembre 1896. Cet article visé en termes exprès la conservation de la nationalité de ressortissants italiens en Tunisie. Or, la France conteste que la clause de la nation la plus favorisée, invoquée par la Grande-Bretagne, soit applicable en l'espèce, soit en raison de la portée exclusivement économique de cette clause, soit en raison du caractère synallagmatique de la Convention franco-italienne.

Il suit de là que l'on se trouve en présence d'une question qui, selon le droit international, ne rentre pas dans la compétence exclusive d'un seul Etat, telle qu'elle se trouve définie ci-dessus.

4.

D'après le Gouvernement français, le paragraphe 2 de l'article premier de l'Arrangement du 18 septembre 1897 devrait être interprété comme étant la reconnaissance formelle, de la part de la Grande-Bretagne, de la compétence que la France aurait de légiférer, dans les mêmes conditions qu'en France, sur la situation des personnes en Tunisie et en particulier sur leur nationalité. Cette interprétation est contestée par le Gouvernement britannique.

Puisque, même en admettant la thèse française, la question de savoir si la France possède, à ce point de vue, la compétence susdite dépendra encore, à l'égard de la Grande-Bretagne, de l'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée, dont il a été parlé sous le numéro 3 ; elle est, selon le droit international, en dehors de la compétence exclusive, telle qu'elle a été définie ci-dessus.

La Cour, ne devant pas entrer dans le fond du différend, se borne à relever les faits mentionnés sous les numéros 1, 2, 3 et 4.

Même considérés séparément, ces faits suffisent, selon l'opinion de la Cour, à démontrer que ce différend porte sur

une question que le droit international ne laisse pas à la compétence exclusive de la France, telle que cette compétence a été définie ci-dessus.

PAR CES MOTIFS :

LA COUR EST D'AVIS *que le différend visé par la résolution du Conseil de la Société des Nations du 4 octobre 1922 n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (article 15, paragraphe 8, du Pacte) et donne, par conséquent, à la question qui lui a été posée, une réponse NÉGATIVE.*

Le présent avis ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fera foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le sept février mil neuf cent vingt trois, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président :

(Signé) LODER.

L. S.

Le Greffier :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

M. le Juge Altamira a pris part aux délibérations au sujet du présent Avis, mais a dû quitter La Haye avant la rédaction finale.

(Paraphé) L.

Å. H.