

**REPORTS OF INTERNATIONAL  
ARBITRAL AWARDS**

**RECUEIL DES SENTENCES  
ARBITRALES**

**Affaire relative à l'interprétation de l'article 11 du Protocole de Londres du 9  
août 1924 (reparations allemandes) (Allemagne contre Commissaire aux revenus  
gagés)**

23 juin 1926

VOLUME II pp. 755-774



NATIONS UNIES - UNITED NATIONS  
Copyright (c) 2006

**XVI.**

**AFFAIRE RELATIVE A L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 11  
DU PROTOCOLE DE LONDRES DU 9 AOÛT 1924  
(RÉPARATIONS ALLEMANDES)<sup>1</sup>**

**PARTIES:** *Allemagne contre Commissaire aux revenus gagés.*

**COMPROMIS:** 26 avril 1926.

**ARBITRE:** Comte F. A. C. van Lijnden van Sandenburg (Pays-Bas).

**SENTENCE:** La Haye, 23 juin 1926.

Interprétation d'un protocole. — Règles de droit international. —  
Interprétation étroite des restrictions à la souveraineté. — Principes  
généraux du droit et de la législation comparée.

Contrôle international. — Limitation apportée à la souveraineté d'un  
État. — Pouvoirs du Commissaire. — Règles d'interprétation.

---

<sup>1</sup> Pour la bibliographie, l'index et les tables, voir volume III.



### Compromis.

[Voir « Introduction » ci-dessous.]

SENTENCE ARBITRALE RENDUE  
PAR LE COMTE VAN LIJNDEN VAN SANDENBURG  
EN EXÉCUTION DU COMPROMIS SIGNÉ A BERLIN  
LE 26 AVRIL 1926

ENTRE LE GOUVERNEMENT ALLEMAND ET LE COMMISSAIRE AUX REVENUS  
GAGÉS AU SUJET DE L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 11 DU PROTOCOLE  
DE LONDRES DU 9 AOÛT 1924.

#### *Introduction.*

Entre le Gouvernement allemand et le Commissaire aux revenus gagés une différence d'opinion a surgi quant à l'interprétation de l'article 11 du Protocole formant annexe à l'arrangement intervenu à Londres entre le Gouvernement allemand et la Commission des Réparations à la date du 9 août 1924.

Les parties n'ayant pu se mettre d'accord ont décidé conformément à l'article 14 dudit Protocole de soumettre leur différend à l'arbitrage d'après les termes d'un compromis du 26 avril 1926 et de prier le président en exercice de la Cour Permanente de Justice Internationale de nommer un arbitre.

En vertu de cette requête celui-ci a en date du 3 mai 1926 désigné le sous-signé comme tel.

Le Compromis sus-mentionné contient les dispositions suivantes :

ARRANGEMENT CONCERNANT LA SOUMISSION A L'ARBITRAGE D'UN DIFFÉREND SURVENU ENTRE LE COMMISSAIRE AUX REVENUS GAGÉS ET LE GOUVERNEMENT ALLEMAND RELATIVEMENT A L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 11, TITRE III DE L'ANNEXE I DE L'ACCORD CONCLU A LONDRES, LE 9 AOÛT 1924, ENTRE LA COMMISSION DES RÉPARATIONS ET LE GOUVERNEMENT ALLEMAND.

Attendu qu'un différend a surgi entre le Commissaire aux revenus gagés et le Gouvernement allemand, relativement à l'interprétation à donner à l'article 11 du Titre III de l'Annexe de l'Accord conclu à Londres, le 9 août 1924, entre la Commission des Réparations et le Gouvernement allemand, annexe contenant le « Protocole relatif aux paiements prélevés sur les ressources budgétaires allemandes et à l'institution d'un contrôle sur les revenus des douanes et de l'impôt sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre » (désigné dans la suite sous le terme de Protocole de Contrôle);

Attendu que, conformément à l'article 14 du Titre III dudit Protocole de Contrôle, un pareil différend doit être soumis, à la requête, soit du

Gouvernement du Reich, soit du Commissaire aux revenus gagés, à un arbitre désigné par le président en exercice de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye ;

Attendu que le Commissaire aux revenus gagés et le Gouvernement allemand sont convenus de soumettre à l'arbitrage le différend exposé ci-après, et qu'ils ont pris des mesures pour provoquer la nomination d'un arbitre conformément aux dispositions du Protocole de Contrôle sus-mentionné :

L'arrangement suivant est conclu par le présent acte entre Sir Andrew McFadyean, Commissaire aux revenus gagés, d'une part, et le Gouvernement allemand représenté par le Dr. Reinhold, Ministre des Finances du Reich, d'autre part :

1. La question soumise à la décision de l'arbitre est la suivante :

Aux termes de l'article 11 du Titre III du Protocole de Contrôle, lu en connexion avec le Protocole dans son ensemble, le Commissaire aux revenus gagés est-il sans pouvoir pour refuser son consentement à une réduction, proposée par le Gouvernement allemand, du taux d'un revenu affecté en garantie, à moins que et jusqu'à ce que les conditions spéciales mentionnées à l'article 7 du Titre III du Protocole de Contrôle soient réalisées — à savoir une diminution du rendement des recettes, telle qu'elle est définie audit article 7, premier alinéa sous les lettres (a), (b), (c) — et à moins que l'on ne constate, en outre, une diminution dans le rendement de l'impôt particulier pour lequel une réduction de taux est proposée<sup>1</sup>.

2. Aucune question additionnelle ou secondaire touchant l'interprétation ou l'application dudit article 11 ne sera examinée ni discutée au cours du présent arbitrage.

3. La procédure sera la suivante :

(a) Le Commissaire aux revenus gagés et le Gouvernement allemand présenteront à l'arbitre dûment nommé leurs conclusions écrites le 8 mai 1926 et en même temps chacune des parties les remettra à l'autre partie en six (6) exemplaires.

(b) Le Commissaire aux revenus gagés et le Gouvernement allemand présenteront le 24 mai à l'arbitre leurs réponses aux conclusions respectivement déposées, et en même temps chaque partie en remettra à l'autre partie six (6) exemplaires à moins que l'une des parties ou les deux parties n'aient renoncé au droit de rédiger une réponse.

(c) Le Commissaire aux revenus gagés et le Gouvernement allemand auront chacun le droit de présenter à l'arbitre, le 7 juin 1926, une réplique, et, si ce droit est exercé par l'une des parties ou par les deux parties, lorsque

<sup>1</sup> Dans la version allemande cette question est rédigée en un sens adverse, conçue en ces termes :

Ist der Kommissar für die verpfändeten Einnahmen nach den Bestimmungen der Ziffer 11 des Kapitels III des Kontrollprotokolls, im Zusammenhang mit dem Protokoll als ganzes gelesen, berechtigt, die von der Deutschen Regierung beantragte Einwilligung zur Herabsetzung des Satzes einer verpfändeten Abgabe zu verweigern, selbst wenn nicht und solange nicht die in Ziffer 7 des Kapitels III des Kontrollprotokolls bezeichneten besonderen tatsächlichen Voraussetzungen bestehen, d.h. der Ertrag der Einnahmen, wie es in dem ersten Absatz Ziffer a,b,c der genannten Ziffer 7 beschrieben ist, zurückgeht, und wenn nicht ausserdem die Einkünfte aus den besonderen Einnahmen, deren Satz herabgesetzt werden soll, zurückgehen.

lesdites répliques seront présentées à l'arbitre, six (6) exemplaires au moins en seront simultanément remis à la partie adverse.

(d) Il ne sera procédé ni à la remise d'autres documents écrits, ni à des débats oraux, à moins que l'arbitre, de sa propre autorité, n'en décide autrement.

4. Les documents écrits seront remis au domicile de l'arbitre. Les débats oraux auront lieu, le cas échéant, au domicile de l'arbitre, à moins que l'arbitre n'en décide autrement.

5. Les délais fixés ci-dessus pourront être, soit réduits, soit prorogés, d'un commun accord entre les deux parties. Ils pourront être prorogés par une décision de l'arbitre.

6. Les documents écrits peuvent être rédigés en anglais, en français ou en allemand; s'ils sont rédigés en anglais ou en allemand, une traduction française sera remise le plus rapidement possible. Les débats oraux pourront, le cas échéant, avoir lieu en français, en anglais ou en allemand, sous réserve du droit, pour chacune des parties et pour l'arbitre, d'en demander une traduction.

7. La procédure du présent arbitrage sera conforme aux dispositions du Titre III de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, sauf dans la mesure où ces dispositions se trouvent modifiées par le présent arrangement. En particulier, l'article 85 de la Convention de La Haye s'appliquera à cette procédure, c'est-à-dire que chaque partie paiera ses propres dépenses et une part égale des frais du tribunal arbitral, sans qu'il puisse être question de porter ces sommes au compte de l'annuité prévue par le Plan des Experts.

8. Fait en anglais et en allemand, les deux textes faisant foi.

Berlin, le 26 avril 1926.

Le Commissaire aux revenus gagés.

(Signé) ANDREW McFADYEAN.

Pour le Gouvernement allemand.

(Signé) DR. REINHOLD.

Le 8 mai 1926 les Parties ont présenté à l'arbitre leurs mémoires respectifs; le 26 mai elles lui ont remis leurs réponses aux conclusions respectivement déposées et le 7 juin lui ont fait parvenir une réplique.

L'arbitre n'a pas jugé nécessaire de lui faire remettre d'autres documents écrits, ni de faire procéder à des débats oraux.

-----

*Point de vue du Gouvernement allemand.*

Dans son mémoire du 8 mai le Gouvernement allemand rappelle les considérations du Comité des Experts (Comité Dawes) au sujet du système des revenus gagés et du contrôle de ces revenus: savoir que « tant que le rendement des gagés est suffisant, avec une marge adéquate pour faire face aux charges annuelles » et « normalement » le Commissaire n'aurait pas à intervenir dans les détails du contrôle tandis que le Protocole précise les expressions « marge adéquate » et « normalement » en stipulant sous quelles conditions les droits ordinaires du Commissaire seront élargis et quelle sera la nature de ces droits dans les différents cas; l'article 6 énumère les droits que le Commissaire possède dès la mise en vigueur du Plan des Experts: l'article 7 règle les conditions d'une extension éventuelle des droits du Commissaire et la portée de ces droits plus étendus, tandis que les articles 8 à 10

accordent au Commissaire des droits encore plus étendus dans le cas où d'autres conditions viendraient à se trouver réunies. L'article 11 de son côté contient une prescription dont les détails relatifs au deuxième degré de contrôle sont prévus à l'article 7, alors que par rapport au troisième degré de contrôle (art. 9 du Protocole) cette perception (sc. prescription) devient immédiatement efficace faute de dispositions spéciales. Il faut donc constater que cet article contient une réglementation spéciale de la question de la réduction des tarifs des impositions affectées.

Si l'on ne veut pas supposer que les articles 7 et 11 impliquent une contradiction irréductible il faut admettre que les conditions générales de l'article 7 doivent également exister pour l'application de l'article 11; si cet article prévoyait au profit du Commissaire un droit qui lui appartiendrait dès le prime abord, sa teneur serait en contradiction avec la structure du Protocole. Au contraire, selon la thèse du Gouvernement, l'article 7 accorde au Commissaire au cas où les conditions visées ad (a), (b), et (c) existent notamment un droit de veto contre la réduction des tarifs, et par contre l'article 11 exige que le Gouvernement, lorsqu'il a l'intention de réduire le taux des impôts affectés, demande le consentement du Commissaire: dans ce dernier cas donc ce dernier est dispensé d'examiner la question de savoir si une modification projetée des droits d'impôts constitue une réduction des tarifs au sens de l'article 11, ce qui constitue une facilité technique en faveur du Commissaire.

Selon cette thèse également il ne saurait être question d'exercer le droit résultant de l'article 11 que par rapport à des impositions à propos desquelles on a constaté la réduction de revenus visée à l'article 7.

Le point de vue du Gouvernement allemand, développé dans ce sens, est aussi en harmonie avec le Plan des Experts qui pose en principe que le Commissaire n'a pas d'une façon normale pour mission « d'insister sur l'application de tarifs déterminés qui lui sembleraient exactement de nature à assurer le maximum de rendement ».

En outre le Plan des Experts prévoit pour le cas spécial de la réduction des tarifs que le Commissaire ne donnera pas le consentement requis avant que le Comité consultant qui se compose de délégués des États alliés intéressés ait eu l'occasion d'examiner la proposition et l'ait approuvée à la majorité. On ne comprendrait pas que les Experts eussent également envisagé une procédure aussi compliquée pour des époques normales où il n'y a guère risque de voir les revenus devenir insuffisants. Le Plan prévoit en outre que la vie allemande ne devra pas être entravée par des organismes étrangers et il n'autorise que les organismes étrangers nécessaires à l'exécution efficace du Plan même. Une ingérence dans la politique fiscale de l'Allemagne aussi étendue que celle revendiquée par le Commissaire porterait trop sensiblement atteinte à la liberté du mouvement nécessaire à l'exécution du Plan.

Dans sa réponse le Gouvernement allemand rappelle d'abord le but de la mise en gage des revenus et proteste contre la tentative supposée du Commissaire d'établir une relation étroite entre son droit d'approbation par rapport aux tarifs et l'accroissement éventuel des prestations de l'Allemagne, et contre l'impression que fait naître son mémoire que les revenus gagés sont destinés à constituer une garantie pour un paiement total d'au moins 2.210.000.000 marks-or pendant l'année normale, auquel il pourra encore s'ajouter pendant la troisième et la quatrième année de réparations un montant supplémentaire de 250 millions au plus.

Selon le Gouvernement allemand le paiement des sommes additionnelles ressort d'après le système du Plan des Experts et d'après les dispositions parti-

culières du Protocole en matière de contrôle plutôt de l'évolution effective des revenus gagés telle qu'elle se poursuit *sans aucune intervention de la part du Commissaire*. Suivant le Plan les Experts ont établi le principe que désormais il regarde uniquement l'Allemagne de s'engager, selon ses propres conditions vitales, dans les voies qui permettent de parvenir au résultat voulu. L'institution de contrôle dès les années du moratoire pendant lesquelles il n'a encore été prévu aucune contribution budgétaire dont répondissent les revenus affectés n'a pas non plus le but de faire parvenir pendant la troisième et la quatrième année de réparations à un chiffre maximum de contributions supplémentaires. Une politique du Commissaire visant à exercer une influence sur les taux des revenus affectés en poursuivant le but de déterminer un accroissement des prestations de réparation de l'Allemagne porterait une atteinte des plus sensibles au Plan des Experts et au Protocole.

Le Gouvernement allemand n'accepte pas les argumentations du Commissaire quant à la force des principes généraux du droit pour l'interprétation de l'article en cause. Déjà dans le domaine du droit public national il n'est aucunement licite d'appliquer de manière générale et sans exception les axiomes de droit du droit privé: il importe a fortiori d'être on ne peut plus prudent à appliquer les principes du droit civil dans le domaine du droit public international: c'est dans le seul Protocole en matière de contrôle que les droits des États créanciers gagistes se trouvent avoir été traités exclusivement et de façon définitive. C'est un principe universellement reconnu dans le droit des gens que toutes les restrictions apportées à la souveraineté doivent être interprétées étroitement et qu'elles ne sauraient être reconnues que lorsqu'elles sont clairement exprimées: autant dire que toutes les fois qu'il s'agit d'une restriction de la souveraineté il n'est pas licite d'opérer par voie d'analogie. De plus le droit des gens reconnaît que parmi plusieurs interprétations possibles il faut choisir celle qui se trouve être la moins avantageuse pour la partie à l'avantage de laquelle la disposition à interpréter a été prévue. Le Commissaire revendique de façon absolue le droit de refuser son assentiment, donc également lorsqu'il n'est pas du tout question d'un danger que courraient ses droits; il s'y ajoute le fait que juste dans le cas de contributions indirectes un abaissement des tarifs peut, le cas échéant, se trouver avoir pour but et amener le maintien, voire même un accroissement du rendement des impôts. En vérité donc les axiomes de droit généraux ne sont pas même pour appuyer la thèse du Commissaire.

Ensuite le Gouvernement traite du Protocole: c'est le contenu du Protocole lui-même qui fait foi pour le présent litige: il n'y a que deux interprétations qui produisent des résultats raisonnables: ou bien on considère la disposition de l'article 11 comme un axiome de droit dont l'article 7 comporte le façonnement normatif pour la deuxième étape ou phase du contrôle, en sorte que les dispositions spéciales dudit article 7 s'appliquent à la seule deuxième étape, alors que, les choses étant ce qu'elles sont, cet article 7 n'entre pas en ligne de compte pour la première étape et qu'il devient immédiatement opérant pour la troisième phase. Ou bien l'article 11 est censé constituer un règlement spécial de la question d'une réduction des taux des taxes affectées, règlement dont cependant, à moins de vouloir supposer que les dispositions du Protocole en matière de contrôle révèlent une contradiction insoluble, on ne saurait revendiquer la validité pour la première étape du contrôle, mais seulement pour la deuxième et la troisième phase, cette manière de voir conduisant pareillement en ce qui concerne la deuxième étape du contrôle à la conclusion que le droit résultant de l'article 11 ne peut être exercé que par rapport à des taxes ou impôts où la



diminution requise des recettes s'est accusée. Car il serait incompréhensible que la restriction plus étendue de la souveraineté de l'Allemagne découlant de l'article 11 puisse déjà être opérante pendant la première étape du contrôle, alors que le Protocole estime nécessaire dans son article 7 de faire dépendre des droits moins étendus du Commissaire sur le même point de prémisses exactement déterminées à savoir l'inauguration de la deuxième phase du contrôle. Ce faisant il importe peu de savoir si l'article 11 oblige le Gouvernement allemand à requérir pour des motifs formels le consentement du Commissaire pendant toutes les étapes du contrôle ou bien si le Gouvernement n'est tenu de requérir le consentement que lorsque, selon qu'on accorde la préférence à l'une ou à l'autre des deux manières de voir défendues du côté allemand, il existe les prémisses de la seule deuxième étape du contrôle ou bien celles de la troisième phase du contrôle et par là à la fois celles de la deuxième phase. On ne saurait se dérober à la conclusion que le Commissaire est tenu de donner son assentiment à moins qu'il n'existe les prémisses de la deuxième ou bien, le cas échéant, en même temps celles de la troisième étape du contrôle. Autrement il s'accuserait encore la contradiction inextricable signalée à différentes reprises entre les dispositions du Protocole.

S'il était exact de dire que les dispositions de l'article 11 doivent déjà faire règle pour la première étape du contrôle, il aurait fallu les englober systématiquement dans l'article 6. En partant de l'idée qui est la seule bonne qu'il importe de savoir quel est le rapport qui dans le domaine des tarifs existe entre l'article 11 et le reste des stipulations dudit Protocole on ne tardera pas à voir que l'article 11 ne manque aucunement de sens, attendu que ledit article se trouve élargir dans une certaine mesure les droits du Commissaire par rapport aux tarifs. Du reste il n'est pas incompatible avec les principes du Plan des Experts de ne pas reconnaître pendant la première étape du contrôle un droit de consentement du Commissaire, comme est déjà démontré dans le premier mémoire du Gouvernement. Du reste le rendement des revenus gagés laisse une marge importante en sus des paiements; il existe un fonds de réserve de 100 millions de marks-or; une marge bien large est prévue, dont le non-atteignement déclenche déjà la deuxième étape du contrôle, et enfin le Gouvernement n'est pas le maître de faire une politique en matière d'imposition qui soit susceptible de porter atteinte aux droits des créanciers de Réparation; des impôts semblables dépendent d'un certain nombre de facteurs qui sont en dehors de l'influence du Gouvernement. Ce serait pour les créanciers ébranler la confiance dans le plan lui-même que de regarder avec méfiance toute action gouvernementale.

Les nouvelles lois du 17 et du 18 août 1925, relatives à une modification des droits de douane et portant majoration de l'impôt sur la bière et sur le tabac constituent également un argument probant qui milite pour la thèse que, la marche des affaires étant normale, il n'y a pas la moindre raison pour laquelle on doive concéder au Commissaire une possibilité quelconque d'influer sur les tarifs.

Quoique dans le Plan des Experts se trouve la phrase disant qu'il faudrait demander au Gouvernement allemand de bien vouloir se désister de réduire les taux d'imposition des revenus affectés sans le consentement du Commissaire d'autre part toutefois le Plan stipule qu'il ne faudra pas normalement que le Commissaire insiste pour qu'il soit appliqué des tarifs qui à son avis seraient de nature à garantir un rendement maximum.

Le Gouvernement rappelle de nouveau la création du lourd mécanisme d'un comité consultatif, entravant la promptitude de mesures fiscales nécessaires.

Quant à une pratique internationale selon le Gouvernement allemand dans le domaine des contrôles des finances une pratique internationale n'a du tout encore pu se former: il n'y a qu'une série de cas d'espèce, dont la réponse fait passer la revue pour ce qui concerne la Grèce, l'Égypte et l'Autriche, où les ensembles de faits respectifs ne sont pas susceptibles de servir de base à des axiomes généraux qui en puissent être déduits, aucun type modèle n'étant en existence pour les contrôles financiers.

Dans sa réplique le Gouvernement allemand rectifie quelques développements de la réponse du Commissaire:

1. Le Gouvernement n'a jamais prétendu que l'instrument faisant autorité dans la matière et qu'il s'agit d'interpréter ne soit pas le Protocole mais plutôt le Plan des Experts.
2. Le Gouvernement n'a pas prétendu que pour autant que le Plan des Experts entre en ligne de compte, il puisse pour démontrer le bien-fondé de sa thèse se réclamer presque exclusivement de la phrase suivante du Plan: « Toutefois puisque les créanciers ne sont pas lésés tant que le rendement des gages est suffisant avec une marge adéquate pour faire face aux charges annuelles, le Commissaire n'aurait pas à intervenir dans les détails du contrôle aussi longtemps qu'il en serait ainsi. » Au contraire le Gouvernement s'est ingénié de faire jaillir à force de développements de l'ensemble des phrases entrant en ligne de compte le sens et la portée du Plan des Experts. La phrase: « Le Gouvernement allemand devrait être invité à ne pas réduire le taux des revenus affectés sans le consentement du Commissaire » ne fait nullement partie des droits de contrôle pendant l'étape normale, énumérée sous (a) — (e) (Partie II. Chap. IV), ni n'en suit immédiatement l'énumération, mais ne vient qu'après une autre phrase ayant trait à la constitution de l'agence de contrôle, donc n'étant plus non plus relative au contrôle technique lui-même.
3. Au demeurant le Gouvernement ne peut ne pas faire ressortir que ce n'est pas lui mais bien le Commissaire qui en l'occurrence aussi néglige l'enchaînement logique général du Plan des Experts.
4. Le Gouvernement n'a pas prétendu qu'il soit dans la nature même du Plan des Experts d'exclure, sans exception aucune, toute ingérence d'organes étrangers dans les affaires de l'Allemagne.
5. Le Gouvernement s'en réfère pour ce qui est de la signification du Comité Consultatif par rapport à la présente question à ce qu'il a exposé à ce sujet dans ses mémoires antérieurs.

Quant au Protocole il remarque :

1. On ne saurait réfuter l'assertion du Gouvernement que si la manière de voir du Commissaire fut juste l'article 11 ne serait pas à sa place en faisant ressortir que l'article 12 n'est pas hors de place, comme l'article 11 comporte une restriction de la souveraineté allemande, alors que l'article 12 se trouve justement maintenir cette souveraineté.
2. Le Commissaire en estimant que du chef de l'interprétation allemande les droits qu'il tient de l'article 7 du Protocole, lettres b et c se trouveraient en pratique sans objet, méconnaît complètement la signification de cet article: lesdites lettres ne présupposent pas pour que la deuxième étape du contrôle puisse être censée avoir commencé une situation

inchangée des seuls tarifs, mais plutôt une situation inchangée « *de la législation régissant la matière et spécialement des taux des droits* », sans que tout au moins pendant la première phase du contrôle le Commissaire, même abstraction faite des tarifs, ait la possibilité d'exercer quant aux mesures législatives susceptibles d'amener ou devant amener une diminution de rendement une influence quelconque: il aurait donc été inutile de lier pendant la première phase du contrôle la réduction des tarifs au consentement du Commissaire en ayant l'intention de priver le Gouvernement allemand de la possibilité d'empêcher par des mesures émanant de lui qu'il ne survienne la deuxième étape du contrôle. C'est sous les poings de vue de la confiance mutuelle et du propre intérêt du Gouvernement allemand développés dans le Plan des Experts qu'il convient d'interpréter les dispositions du Protocole.

3. Nulle part le Gouvernement n'a prétendu que l'article 11 ait pour mission de dispenser le Commissaire de l'obligation d'accomplir intégralement sa tâche difficile: l'article 11 ne fait que faciliter l'accomplissement de l'obligation du Commissaire dans les cas où de l'avis du Gouvernement allemand il y a réduction des tarifs.

Le Gouvernement finit par requérir l'Arbitre de bien vouloir en conséquence répondre par la négative à la question soulevée dans le Compromis pour l'arbitrage (texte allemand).

---

*Point de vue du Commissaire aux revenus gagés.*

Le Commissaire aux revenus gagés estime dans son mémoire que rien n'autorise à ajouter arbitrairement une limitation aux termes catégoriques et sans restriction de l'article 11: aux termes de cet article il est en droit d'exercer librement son autorité en protégeant les intérêts des créanciers, « en particulier » si et quand il craint que la réduction proposée puisse mettre en péril les obligations futures à la garantie desquelles les revenus gagés sont affectés. Il rappelle l'importance pratique de premier ordre des revenus gagés en tant que garantie pour l'exécution des dispositions financières du Plan des Experts dans toutes leurs parties: pour l'emprunt international, pour les contributions budgétaires et pour le service des obligations de chemin de fer et des obligations industrielles: ces revenus sont une garantie non pas exclusivement pour les obligations en cours, mais avant tout pour les années futures. L'arrangement constitutif des gages qui fixe les rapports des parties entre elles doit être interprété, à moins qu'il ne s'en écarte d'une façon évidente, à la lumière de la législation générale relative aux gages: on peut considérer comme un principe généralement reconnu de droit comparé que la valeur d'un bien affecté ou la propriété qu'il a de constituer une garantie suffisante ne peuvent *sans l'assentiment des créanciers gagistes* être modifiées ou diminuées par le débiteur sur gage de manière à porter préjudice à la sûreté des créanciers gagistes.

Les articles 11 et 12 du Protocole sont de nature tout à fait générale: ils ne font aucune allusion aux articles 6 à 10 qui confient des pouvoirs au Commissaire et leur texte ne présente aucune connexion avec celui de ces articles: au contraire: les articles 11 et 12 se rapportent à des limitations imposées à la liberté d'action du débiteur sur gage et à celle des représentants des créanciers gagistes. La structure générale du Protocole elle-même nie la

thèse allemande selon laquelle l'article 11 est, dans une certaine mesure, contenu dans l'article 7 ou limité par l'article 7, auquel il ne se réfère d'aucune façon. Le texte de l'article 11 ne suggère d'aucune manière que le Commissaire n'a pas un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser son consentement et l'article s'applique dans toutes les circonstances normales, anormales et tout à fait exceptionnelles.

S'il était vrai que l'article 11 doit être subordonné à l'article 7, l'article 11 deviendrait vide de tout sens pratique comme les pouvoirs contenus dans l'article 7 sont déjà beaucoup plus étendus dans leur objet que ceux conférés par l'article 11. Selon la thèse du Commissaire, l'article 11 lui donne le droit d'empêcher le Gouvernement allemand de prendre des mesures susceptibles d'amener une situation défavorable, avant qu'elle se soit déjà produite, en analogie avec les dispositions des lois hypothécaires anglo-saxonnes et allemandes selon lesquelles le créancier hypothécaire a le droit de provoquer des mesures préventives pour écarter le danger, que sa sûreté ne puisse être compromise, *avant* qu'il se soit produit.

Le Commissaire soutient que l'interprétation défendue par le Gouvernement allemand est en contradiction avec le texte du Protocole, avec les principes ordinaires de nantissement et avec l'esprit et l'objet fondamental du Protocole qui a été de donner une sûreté effective et des garanties substantielles. Les conclusions qu'il faut tirer des dispositions nettes et catégoriques du Plan des Experts (Partie II, Chap. IV) sont :

- a. que ces termes avaient pour but de déterminer une interdiction générale et sans restriction imposée au Gouvernement allemand, interdiction valable dans tous les cas de réduction dans le taux d'un revenu affecté en garantie et une interdiction générale et sans restriction imposée au Commissaire chargé du contrôle en ce qui concerne une ingérence dans la politique tarifaire du Gouvernement allemand ;
- b. que les Experts ont attaché la plus grande importance à la condition que le Gouvernement ne pourra pas réduire un taux d'impôt sans le consentement du Commissaire parce que, disent-ils ensuite, ce système « dispense « en ce qui concerne le problème des garanties, d'insister sur le relèvement d'un impôt particulier quelconque » ;
- c. que, comme antithèse à la thèse allemande, le Plan proposait de limiter la liberté du Commissaire même lorsqu'il était disposé de donner son consentement, c'est-à-dire d'établir la règle qu'une majorité dans un comité consultatif devait se prononcer en faveur du consentement (le fait que ce comité a été en pratique abandonné n'affecte pas l'interprétation évidente du Plan selon lequel les Experts désiraient prendre des précautions contre l'octroi du consentement plutôt que rendre ce consentement obligatoire dans toutes les circonstances sauf dans les circonstances anormales).

Si l'Allemagne pouvait modifier le taux contrairement aux désirs du Commissaire, la garantie deviendrait illusoire, contrairement au but visé par le Plan des Experts, qui du reste traite du consentement préalable du Commissaire en cas de réduction d'un taux dans la section ayant rapport au contrôle habituel dans les circonstances « normales ».

Enfin lorsqu'un État souverain affecte certains revenus déterminés comme garantie d'un paiement, invariablement les arrangements conclus contiennent une clause selon laquelle l'État débiteur ne doit prendre aucune mesure susceptible de réduire les taux ou le rendement des revenus affectés sans le

consentement préalable des créanciers ou de leur représentant chargé du contrôle (Autriche, Hongrie, Turquie, Mexique).

Le Commissaire estime qu'une dérogation à cette règle n'est pas clairement stipulée dans le Protocole mais qu'au contraire l'article 11 signifie ce qu'il dit littéralement et qu'il est ainsi en harmonie avec la pratique internationale, avec le Plan des Experts, avec la législation comparée en matière de gage et avec les nécessités évidentes du cas d'espèce qui nous occupe.

Dans sa réponse au mémoire du Gouvernement allemand le Commissaire traite des cinq arguments qui selon lui y paraissent pour défendre la thèse allemande.

1. D'abord, en rappelant que c'est le Protocole qui fait autorité et que l'on doit se servir du Plan des Experts comme texte subsidiaire dans les cas douteux, il démontre que les expressions et les motifs dans le Rapport des Experts tendant à limiter l'action du Commissaire, ne lui refusent aucunement même dans les circonstances normales un droit de contrôle quant à une réduction des taux mais seulement la faculté de s'ingérer dans les détails de l'administration ou d'insister pour que certains tarifs soient fixés ou relevés et que si le Plan des Experts a pour but de réduire au minimum les entraves apportées par des organisations étrangères à la vie économique allemande, ce plan fait exception pour les contrôles y prévus.
2. Deuxièmement le Commissaire remarque que la proposition d'un comité consultatif, visé dans le Rapport des Experts, ne donne aucunement lieu à supposer que les Experts n'auraient jamais voulu suggérer une procédure semblable en temps normal, vu que la suggestion que cette procédure serait compliquée est purement gratuite et hypothétique; la véritable signification des dispositions du Plan relatives au Comité consultatif a été indiquée dans le mémoire du Commissaire du 8 mai 1926; du reste ce comité n'existe pas.
3. En troisième lieu le Commissaire répète, contre l'argumentation du Gouvernement allemand que si l'article 11 envisageait un droit accordé au Commissaire dès le début de la mise en vigueur du Plan, il cadrerait mal avec la structure générale du Protocole de Contrôle, que tandis que les articles 7 à 10 visent l'*octroi de pouvoirs* au Commissaire, les articles 11 et 12 posent des *limitations* respectivement à l'action du Gouvernement allemand et à celle du Commissaire et que donc la place de l'article 11 est parfaitement naturelle. Si selon la thèse allemande l'article 11 ne serait applicable que dans des circonstances spéciales, la conséquence inévitable serait que l'article 12 ne pourrait également être appliqué que dans des circonstances anormales à cause du langage général, de la juxtaposition immédiate et l'origine commune de ces articles: dans le cas de l'article 12 cette hypothèse conduirait à une absurdité évidente.
4. Il y aurait, quatrièmement, selon le mémoire allemand une contradiction insoluble entre les articles 7 et 11, si l'article 11 donnait au Commissaire d'une façon générale le droit de consentir à une réduction de taux projetée alors que le droit « identique à première vue » visé à l'article 7 est subordonné à des circonstances nettement spéciales..

Comme le droit n'est pas identique il n'en résulte aucune contradiction véritable. Aux termes de l'article 7 le Commissaire peut aller beaucoup plus loin qu'aux termes de l'article 11: la vérité est que pratiquement l'application des deux articles lorsque les conditions spéciales de l'article 7 sont remplies donne des résultats qui se recouvrent légèrement l'un l'autre. Si l'on admet que l'article 11 se rapporte aux périodes normales le recou-

vement réciproque des articles 7 et 11 s'explique immédiatement. Car il faut s'attendre à ce que les pouvoirs exceptionnels de l'article 7 soient décrits et conférés dans les termes les plus larges possible, termes qui par leur étendue même comprennent nécessairement les droits conférés dans les circonstances normales. Le Commissaire insiste en outre sur le fait que le double emploi en question se rapporte seulement à un champ très restreint de l'article 7. En outre la thèse allemande ouvre la voie à la suppression effective des subdivisions (b) et (c) du premier alinéa de l'article 7. Si le Gouvernement allemand est libre en vertu de l'article 11 de réduire à volonté les taux des droits sauf dans les cas prévus à l'article 7 et si le Gouvernement réduit en fait les taux, les alinéas (b) et (c) deviennent lettre morte comme conditions protectrices puisque leur rédaction est telle qu'elles ne créent des droits pour le Commissaire que si l'on constate une diminution des revenus pendant six mois et « en l'absence de toute *modification* » des taux des droits.

D'après la thèse allemande et d'après les déclarations formelles du mémoire allemand le Commissaire peut se trouver dépourvu de tout droit d'agir en vertu de l'article 11 ou de l'article 7 sauf dans le cas d'insuffisance des revenus gagés pour les contributions budgétaires *courantes* tandis que le Commissaire a déjà insisté dans son mémoire principal sur la nécessité de protéger les paiements *futurs*.

5. Enfin le troisième point du mémoire allemand pour autant qu'il se fonde sur le Protocole consiste à dire que le Gouvernement allemand n'est obligé de s'adresser au Commissaire pour lui demander son consentement que « lorsqu'il (le Gouvernement allemand) est d'avis qu'il s'agit « d'une réduction des tarifs au sens de l'article 11. Par là même le Commissaire est dispensé d'examiner la question de savoir si une modification projetée du système d'un impôt constitue une réduction des tarifs « au sens de l'article 11, ce qui constitue une facilité technique en faveur « du Commissaire. Car ainsi que la pratique l'a montré il n'est pas toujours très facile de décider si, lors d'une modification des tarifs, on se « trouve en réalité en présence d'une réduction ».

Le Commissaire au contraire constate que s'il est vrai que la pratique ait montré la difficulté de décider si une modification dans les taux implique ou non une réduction, il semblerait que le Commissaire qui est chargé de protéger la garantie des créanciers et qui a un intérêt de premier ordre à la décision qui doit être prise eût quelque chose à dire à cet égard. Si le but de l'article 11 était de donner au Commissaire un pouvoir discrétionnaire seulement si et lorsque les conditions spéciales de l'article 7 sont remplies, on pourrait estimer que pour une raison de simple clarté l'article l'aurait dit expressément.

Le Commissaire n'a trouvé aucun argument susceptible d'ébranler son opinion suivant laquelle l'interprétation exacte de l'article 11 est que cet article impose une limitation permanente à la validité de l'action du Gouvernement allemand: le Commissaire agissant en pleine conscience de sa responsabilité décidera d'après les considérations qui lui paraissent convenables et en ne perdant pas de vue la garantie des États créanciers, si la mesure proposée est ou non justifiée et s'il doit y donner ou non son consentement. Cette conclusion est fondée, croit-il, sur les principes généraux de la législation en matière de gages, sur une pratique internationale uniforme dans des cas analogues où des revenus spécifiques d'un État ont été affectés en garantie, enfin sur le texte, l'esprit et l'objet du Protocole et du Plan des Experts.

1. Dans sa réplique le Commissaire démontre d'abord que le chiffre maximum exact qui doit être garanti par les revenus gagés est d'une importance secondaire pour l'argument qu'il présente, viz. que les sommes payables sur les revenus gagés et garanties par eux augmentent continuellement, progressivement et énormément dans les années futures et que ce fait rend incroyable que le langage clair, simple et péremptoire de l'article 11 puisse être interprété comme obligeant le Commissaire à donner son consentement à une réduction de taux qui selon son opinion et selon les avis les plus autorisés qu'il ait pu recueillir, mettrait en péril ou pourrait mettre en péril la garantie de paiements destinés à s'accroître.  
Le passage dans le Plan des Experts auquel le contre-mémoire allemand se réfère comme si celui-ci imposait d'une manière quelconque des limites au contrôle établi ou comme s'il impliquait que la garantie des créanciers pût être réduite contre leur volonté (Partie II, Chap. II (c)), n'a aucun rapport avec le problème du contrôle ou de l'étendue de la garantie exigée sauf dans la mesure où il se réfère à la Partie I de ce Plan dans laquelle certains revenus sont choisis *comme garanties*. La nature du contrôle normal du Commissaire tel que le conçoit le Plan diffère totalement du type d'intervention permanente que discutaient les Experts dans l'alinéa auquel le contre-mémoire allemand se réfère, comme s'il était en relation directe avec les pouvoirs du Commissaire.
2. L'argumentation du contre-mémoire allemand que l'on ne voit pas bien l'importance que le Commissaire attribue au fait que les revenus gagés servent exceptionnellement à déterminer les montants supplémentaires, fait remarquer au Commissaire les motifs qu'il a déjà exposés dans son premier mémoire et qui l'ont amené à décrire en détail le rôle des revenus gagés (viz. garantie pour la dette allemande), et en outre que toute cette argumentation est incompatible avec la section 2 du Compromis d'arbitrage, formant une question de convenance et d'opportunité et non de droit.
3. Le Commissaire prend une position très nette à l'égard de l'allégation suivant laquelle les principes généraux du droit et de la législation comparée ne sont pas applicables en droit international et particulièrement en matière d'interprétation de traités : s'il n'existe aucune règle de droit international et que les principes du droit privé ne soient pas applicables il est vraiment difficile de dire d'après quels principes l'arbitre devra se guider. Il rappelle des passages des auteurs Oppenheim, Wharton et Holtzendorf quant à la force des principes des contrats et des statuts pour l'interprétation des traités et l'alinéa 3 de l'article 38 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. Quant au rapport entre le texte d'un traité et la souveraineté d'un État, qui serait limitée par l'obligation lui incombant suivant ce texte, il rappelle les termes de l'arrêt de la Cour Permanente dans l'affaire « Wimbledon ».  
Si enfin le contre-mémoire allemand expose qu'une réduction des taux aboutit souvent à provoquer au point de vue économique une augmentation nette de rendement effectif de l'impôt, c'est le Commissaire qui devra dans l'exercice de son mandat se rendre compte du résultat probable de la réduction : il faut nécessairement présumer qu'il agira avec mesure et discernement, mais s'il est raisonnablement certain que la réduction portera atteinte à la garantie des créanciers, le Commissaire estime que l'article 11 lui donne le pouvoir de refuser son assentiment à cette mesure préjudiciable.

4. De l'avis du Commissaire le Protocole dont le contre-mémoire allemand reconnaît le contenu comme décisif pour le présent litige dans le langage limpide, direct, péremptoire et se suffisant à lui-même de l'article 11 peut seulement être interprété comme signifiant ce que cet article dit d'une manière si claire et si absolue. Si le contre-mémoire allemand déclare que la thèse du Commissaire suivant laquelle l'article 7 décrit les pouvoirs actifs du Commissaire tandis que les articles 11 et 12 décrivent les limitations imposées à la validité des mesures prises, c'est jouer uniquement sur les mots, le Commissaire se reporte aux traités relatifs à la législation hypothécaire ou à la loi concernant le nantissement de la propriété mobilière pour être édifié sur la justesse de la thèse suivant laquelle les distinctions consacrées par le temps entre les limitations imposées au débiteur sur gages ou au débiteur hypothécaire et l'octroi de droits actifs au créancier hypothécaire ou au créancier gagiste ne constitueraient qu'un jeu verbal.

Ensuite quant à l'assertion que les faits mentionnés dans le contre-mémoire allemand que le montant des revenus gagés au cours des années 1924 à 1926 a été supérieur à la contribution budgétaire exigée dans une année normale et que le Protocole prévoit un fonds de réserve de 100 millions de marks-or, tandis que les nouvelles lois allemandes ont relevé les taux de certains impôts dont la mise en vigueur du reste a été différée, démontrent aussi qu'il n'y a aucune raison d'avoir de la méfiance dans le Gouvernement allemand quant à l'exécution du Plan des Experts, le Commissaire remarque qu'il n'est pas question de méfiance mais seulement de garantie et que le Plan est fondé sur la confiance plus le contrôle et qu'en outre les remarques faites de part et d'autre au sujet du rendement présent des impôts sont dépourvues de valeur pour l'objet du litige.

5. Le Commissaire soutient qu'un laps de temps suffisant s'est écoulé et qu'un nombre suffisant de cas a été constaté pour justifier la conclusion qu'une pratique internationale s'est établie dans les cas où des États ont affecté certains revenus à un organisme de contrôle comme garantie du paiement d'une dette extérieure en vertu de laquelle l'État donnant la garantie ne doit prendre aucune mesure susceptible de réduire le taux ou le rendement des revenus affectés en garantie, sans le consentement préalable des créanciers ou de leur représentant chargé du contrôle. Il passe également en revue les réglementations de ce contrôle en Grèce, en Égypte et en Autriche: en considérant l'ensemble de ces conventions quant à leur texte et leur esprit, celles-ci, selon son avis, loin de réfuter son allégation, corroborent son point de vue.

Le Commissaire estime que l'interprétation du Gouvernement allemand irait à l'encontre du reste du Protocole lu dans son ensemble, à l'encontre des principes de droit comparé relatifs au gage, à la lumière desquels il convient d'examiner le Protocole, à l'encontre enfin d'une longue série de précédents internationaux dans des cas analogues, et qu'elle serait incompatible avec la lettre, l'esprit, l'objet et le caractère pratique du Plan des Experts.



*Conclusions.*

L'article 11 du Protocole relatif aux paiements de réparations prélevés sur les ressources budgétaires allemandes comme à l'institution d'un contrôle sur les revenus des douanes et de l'impôt sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre, est conçu en ces termes :

« Les taux des revenus affectés provenant des impôts sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre ne peuvent être réduits par le Gouvernement allemand sans le consentement du Commissaire. »

En considérant ce texte en lui-même et en ne tenant compte ni des autres articles du Protocole, ni de son système ou de celui développé dans le Plan des Experts dont il forme l'application il ne semble pas douteux que toute réduction quelconque des taux précités, envisagée par le Gouvernement allemand, ne puisse être mise en exécution qu'après avoir préalablement acquis le consentement du Commissaire, tandis que celui-ci a le pouvoir arbitraire d'accorder ou de refuser ce consentement.

La première conclusion est claire : l'article ne fait pas de distinction. Quant à la seconde, toutes les fois que dans la législation un acte ou une décision d'un organe quelconque, pour être valable, est subordonné au consentement d'un tiers, celui-ci n'est aucunement lié à moins de stipulation contraire. Une telle stipulation contient généralement la règle que le consentement ne peut être refusé ou accordé que sous les conditions ou dans les cas fixés. Ni dans l'article 11 ni dans aucun autre article du Protocole se trouve une limitation pareille.

Il reste à savoir si cette interprétation est en harmonie avec le Protocole dans son ensemble et comparé avec le système du Comité des Experts.

Le Gouvernement allemand est d'avis que, si l'article 11 attribuait des pouvoirs généraux au Commissaire, dont il pourrait user de son gré en toutes circonstances, son contenu aurait dû figurer parmi les droits mentionnés à l'article 6. Il est juste en effet qu'ainsi — toutefois avec une modification de rédaction — tout doute quant au vrai sens de l'article aurait été évité, mais par contre, si l'interprétation du Gouvernement est la vraie, les pouvoirs visés à l'article 11 auraient dû se trouver à l'article 7 et être insérés sous les rubriques a — d de cet article. Du reste ni la rédaction ni la place de l'article 11 n'indiquent qu'il ne se rapporte qu'aux cas des articles 7 et suivants. Bien au contraire : tandis que les articles 7 à 10 sont étroitement liés, ce qui résulte de la rédaction des articles 8 à 10 qui chaque fois renvoient à l'article précédent (cf. art. 9 : « par contre » ; art. 10 : « au cas où ces mesures »), ce n'est plus le cas quant à l'article 11 ; cet article est évidemment le premier de plusieurs articles à la fin du Protocole portant un caractère général, ayant trait à toutes les circonstances, normales et anormales.

En outre le Gouvernement allemand voit une contradiction absolue entre les articles 7 et 11 du moment que l'on considère ce dernier comme ayant une portée générale. Cette contradiction serait celle-ci que si suivant l'article 11 le Commissaire a de tout temps le pouvoir de refuser son consentement à une réduction de taux, il n'y a aucune raison de lui donner un veto suspensif dans le cas de l'article 7 : l'on ne peut parler de « droits élargis » quant à des droits déjà existants et ayant au moins une égale étendue.

Il est vrai qu'on pourrait voir ici une espèce de « *inelegantia juris* » : l'article 7, en octroyant au Commissaire un droit de veto suspensif à l'égard d'une série de mesures législatives et administratives, mesures parmi

lesquelles se trouve également une réduction des tarifs, aurait pu exclure ces dernières (déjà comprises dans l'article 11), ou en tout cas faire une réserve quant à cet article.

Toutefois il ne semble pas y avoir de contradiction. L'article 7 donne au Commissaire un droit qu'il ne possède pas pour les cas normaux, un droit d'ingérence dans l'administration et dans la conception de projets de lois; et un droit qui — pour autant qu'il se rapporte à une réduction projetée de tarifs — pourra être exercé simultanément avec celui visé par l'article 11, qui ne lui est pas absolument identique.

Tandis que du reste l'article 11 ne contient aucune prescription quant à la forme ou quant au moment de s'assurer du consentement du Commissaire pourvu que celui-ci soit acquis avant que la réduction entre en vigueur, l'article 7 donne des règles précises à cet égard et fixe même un terme pour l'exercice du droit. A ce point de vue formel on pourrait alléguer que l'article 11 attribue des droits plus étendus au Commissaire, mais, au contraire, au point de vue matériel ces droits n'embrassent qu'une partie de ceux visés par l'article 7; en outre la nécessité pour le Commissaire de bien se rendre compte si dans chaque cas spécial il y a ou non une réduction de tarifs (nécessité surtout impérieuse aussitôt que le Gouvernement et lui ne sont pas d'accord) ne lui incombe pas ou du moins pas à un égal degré lorsque les conditions de l'article 7 sont remplies.

Du moment que la contradiction prétendue des articles 7 et 11 ne soit pas de nature à renverser les arguments qui soutiennent la thèse que l'article 11 doit avoir un caractère général il n'y a pas lieu de revenir pour ce qui regarde la question en cause sur la construction des rapports entre les articles 7 et 11 comme le Gouvernement allemand les développe en défense de sa thèse, ni d'examiner ultérieurement à quel point cette construction peut être considérée comme satisfaisante. Il suffit de déclarer que, si le Gouvernement est prêt à reconnaître qu'en toutes circonstances le consentement du Commissaire devra être acquis pour une réduction de tarifs, la thèse que dans les cas normaux l'obligation de requérir ce consentement ne serait qu'une formalité ne trouve aucune confirmation — comme il est déjà dit plus haut — dans le texte de l'article 11.

Quant à la question en cause le Plan des Experts a posé les principes suivants:

1. L'activité économique de l'Allemagne ne sera entravée ou affectée par aucune organisation étrangère autre que les contrôles prévus dans le plan.
2. Un règlement de réparations doit être renforcé par des garanties productives et adéquates: nous proposons à cet effet des procédés de contrôle qui, croyons-nous, seront effectifs tout en n'empêchant pas le rétablissement de la stabilité financière.

Dans le rapport ces garanties et ce contrôle sont plus amplement développés en ce sens que les revenus des douanes et les impôts sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre fourniront une garantie collatérale aux créanciers de l'Allemagne et seront placés sous leur contrôle. Ces revenus ont été choisis e. a. pour le motif que pour 1928-1929 leur montant, non compris les douanes, a été estimé par les fonctionnaires du Gouvernement allemand à 1.700 millions de marks-or (par les techniciens consultés par le Comité à 2.146 millions) et que par conséquent ils laisseraient une marge importante en sus des paiements du traité prélevés sur le budget et fixés pour l'année type à 1.250 millions: ces revenus seront versés directement aux mains d'un contrôle impartial et effectif.

Tandis que dans les cas où il y aurait risque de voir les revenus devenir insuffisants le Commissaire chargé du contrôle aurait à assumer la responsabilité du détail de l'administration et à insister sur l'application des tarifs ou de la forme d'administration qui lui sembleraient exactement de nature à assurer le maximum de rendement, il n'a normalement qu'à veiller que l'administration soit raisonnablement efficace et que le système de comptabilité soit honnête et exact.

Après avoir élaboré les principes de la responsabilité du détail de l'administration si le besoin s'en faisait sentir, et indiqué les droits que le contrôle technique comprendrait *normalement* pour le Commissaire, le rapport continue textuellement ainsi: « Le Gouvernement allemand devrait « être invité à ne pas réduire le taux des revenus affectés sans le « consentement du Commissaire. » Ce texte et l'endroit où cette phrase est placée dans le rapport font présumer que les experts ont voulu donner ce pouvoir au Commissaire (ou bien limiter la souveraineté du Gouvernement) en toutes circonstances et qu'ils n'ont pas considéré une telle stipulation comme contraire au principe que le Commissaire ne prendrait normalement aucune responsabilité pour l'application de tarifs de nature à assurer le maximum de rendement, ce qui du reste est autre chose: on pourrait dire que cette dernière ingérence a un caractère positif, tandis que le pouvoir de refuser le consentement à une réduction de tarifs est plutôt négatif. Même si l'on ne veut pas considérer en raison de la place qu'elle occupe la phrase précitée comme faisant partie des droits de contrôle dans les circonstances *normales*, elle indique clairement une proposition générale, applicable en *toutes* circonstances.

Cet ordre d'idées du Plan des Experts semble logique par rapport au système. Si les revenus affectés doivent fournir une garantie suffisante pour des paiements budgétaires et, collatérale, pour d'autres, il y a toute raison de stipuler que ces garanties ne soient pas diminuées sans consentement préalable du représentant des créanciers. Un contrôle établi pour qu'une garantie conserve intégralement ce caractère doit logiquement veiller à ce que sa valeur intrinsèque ne diminue point. L'obligation d'acquiescer le consentement du Commissaire même dans des circonstances normales ne pourra également être considérée comme en contradiction avec le désir du Comité d'Experts de rejeter comme inopportun en dehors de certaines circonstances exceptionnelles tout système qui impliquerait directement ou indirectement le contrôle virtuel de toutes les recettes et dépenses de l'Allemagne. Ce consentement n'implique nullement l'ingérence du Commissaire dans l'administration des revenus gagés ni même en général dans la politique financière: il n'a d'autre but que de veiller à ce que la garantie « tangible et productive » ne perde d'aucune façon sa valeur. S'il est juste — comme dit le Gouvernement — que le Plan des Experts prévoit que la vie allemande ne devra pas être entravée par aucun organisme étranger « autre que les contrôles prévus dans notre plan », il s'agit de décider si une interprétation de l'article 11 selon la thèse du Commissaire est ou non en harmonie avec le système de contrôle des Experts. Si le Gouvernement rappelle que les Experts n'ont pas voulu insister sur le relèvement d'un impôt particulier quelconque ou sur un contrôle détaillé de l'administration et s'ils ont rejeté un système selon lequel toute modification des taux — même entièrement justifiée au point de vue social et politique — devrait faire l'objet d'un examen conduit avec un tel degré de soin et peut-être même de méfiance qu'il pourrait en résulter de multiples frictions et conflits, d'un autre côté il est permis de conclure de ce qui vient d'être dit qu'ils ont eu en vue un contrôle *effectif*

des revenus affectés, choisis comme garantie à cause de leur aptitude et en raison de l'estimation de leur montant pendant les années à venir en proportion des paiements à effectuer. Qu'en toutes circonstances le taux de ces revenus ne pourra pas être réduit sans le consentement du Commissaire, consentement que celui-ci pourra librement donner ou refuser, doit non seulement être regardé comme en parfaite harmonie avec le passage précité du Plan des Experts, mais également avec le système lui-même et ne peut être considéré comme une ingérence illicite et non voulue dans la politique fiscale de l'Allemagne.

Pas n'est besoin de dire que — du moment que le Commissaire est libre en toutes circonstances d'accorder ou de refuser son consentement — la question de savoir si une diminution dans le rendement de l'impôt particulier, pour lequel une réduction de taux est proposée, devra être constatée, n'a pas d'importance.

Du moment que le sens de l'article 11, interprété suivant son texte et suivant l'esprit du Protocole vu dans son ensemble et comparé avec le Plan des Experts semble clair, on peut se passer d'examiner à quel point cette interprétation pourrait être fondée sur des principes généraux du droit relatifs au gage ou avec la coutume internationale.

Pour autant du reste qu'on considère comme telles les réglementations des contrôles financiers internationaux du dernier demi-siècle, il est vrai que dans la littérature internationale se trouve la conclusion qu'en général ce contrôle soumet au consentement des créanciers ou de leurs représentants une réduction des taux des revenus affectés et que souvent en effet les stipulations en question ont cette tendance, du reste naturelle et logique, mais il y a des nuances et des différences; ce sont donc les clauses formelles insérées dans chaque convention spéciale qui décideront des pouvoirs des créanciers; quant au différend en cause la thèse que l'interprétation de l'article comme l'entend le Commissaire serait une atteinte à la souveraineté de l'État, est en vérité une *petitio principii*: le fait que cet article consacre une limitation de l'exercice du droit de souveraineté impose le devoir de l'interpréter strictement, mais ce devoir ne pourra jamais faire refuser à l'article le sens qui est commandé par des termes formels; il s'agit donc de déterminer par tous les moyens licites quel est ce sens.

La question enfin de savoir dans quelles circonstances, dans quelle mesure ou sous quels motifs le Commissaire pourra user de son droit de refuser son consentement à une réduction de taux, n'étant pas en cause, peut être passée sous silence.

Il s'ensuit de ce qui précède que la question soumise à l'arbitrage doit être répondue par la négative<sup>1</sup>.

EN CONSÉQUENCE,

L'ARBITRE,

Vu l'annexe I de l'accord conclu à Londres le 9 août 1924 entre la Commission des Réparations et le Gouvernement allemand, annexe contenant le Protocole relatif aux paiements prélevés sur les ressources budgétaires allemandes comme à l'institution d'un contrôle sur les

<sup>1</sup> Il est à remarquer que, comme le texte allemand de l'arrangement est rédigé différemment, selon ce texte la question doit être répondue par l'affirmative.

revenus des douanes et de l'impôt sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre;

Vu l'arrangement concernant la soumission à l'arbitrage d'un différend survenu entre le Commissaire aux revenus gagés et le Gouvernement allemand relativement à l'interprétation de l'article 11, Titre III du Protocole susvisé;

Vu les mémoires remis en temps utile par chacune des hautes Parties;

Vu les considérations formulées ci-dessus,

DÉCIDE :

Aux termes de l'article 11 du Titre III du Protocole de Contrôle susvisé lu en connexion avec le Protocole dans son ensemble, le Commissaire aux revenus gagés a le pouvoir de refuser son consentement à une réduction, proposée par le Gouvernement allemand, du taux d'un revenu affecté en garantie, même si les conditions spéciales mentionnées à l'article 7 du Titre III du Protocole de Contrôle ne sont pas réalisées — à savoir une diminution de rendement des recettes, telle qu'elle est définie audit article 7, premier alinéa sous les lettres (a), (b), (c) — et même si l'on ne constate, en outre, aucune diminution dans le rendement de l'impôt particulier pour lequel une réduction de taux est proposée.

Fait à La Haye, le 23 juin 1926.

(Signé) VAN LIJNDEN VAN SANDENBURG.